



TITLE:

昭和期の市町村合併と地域経済・  
地方財政：静岡県富士市を例に

AUTHOR(S):

福士, 哲生

---

CITATION:

福士, 哲生. 昭和期の市町村合併と地域経済・地方財政：静岡県富士市を例に. 資本と地域 2004, 1: 1-23

ISSUE DATE:

2004-10

URL:

<http://hdl.handle.net/2433/66126>

RIGHT:

## &lt;論文Ⅰ&gt;

## 昭和期の市町村合併と地域経済・地方財政

## －静岡県富士市を例に－

富士哲生

## はじめに

現在、地方制度再編の動きとして明治・昭和に続く第三の大再編として「平成の大合併」が声高に叫ばれている。この「平成の大合併」を冷静に見極めるために過去の事例を歴史的に検証し、参考とすることは意味のある作業であると考ええる。島恭彦氏は、明治と昭和の大合併を研究した『町村合併と農村の変貌』<sup>1</sup>の中で、「戦後の合併は明治の合併以来約60年の日本資本主義発展史の中で一貫して地方の支配体系の背骨となってきた地主勢力のくずれ去った後、むしろ新しい前進と可能性の地盤になろうとしている農村を独占段階の国家の広域支配の体系に組み入れようとする政策である」と述べている。さらに「明治の合併によって寄生地主の支配を拠点とする中央集権をつくりあげたが、独占資本主義が確立しその下における地主制が相対的に弱体化していくにつれ、それに応じた農村支配機構の再編として町村合併がおこなわれる」としている。氏は合併を、主に地方と中央の関係からとらえた上で、農村部に着目して資本主義の発展段階と関連付けて考察し、「町村合併政策は『地方自治の強化策』であるよりも行政整理への傾斜を持つ政策である」としている。実際に、権限や財源の委譲をとまなわなかった「地方自治強化策」としての町村合併は、地方自治の強化どころか慢性的な財政危機をもたらし、「3割自治」と呼ばれる日本の地方行財政を作り出した。島氏の研究対象は「町村合併促進法」や「新市町村建設促進法」に則って行なわれた1950年代半ばの「昭和の大合併」であった。また、農村社会学者の福武直氏は『合併町村の実態』<sup>2</sup>の中で、実際にこの時期に合併を達成した静岡県湖西町を対象として調査を行ない、合併にともなう地域経済と町政の変化を分析している。

しかし、昭和期の合併にはもう一つの流れがあったことは見逃されがちである。それは、「新産業都市型合併」と呼ばれるパターンである。時期的には1960年代にあたる。時間的な接近により、ひとまとめとされることが多い2種類の合併だが、果たしてその本質的なものは本当に同じなのか。島氏は、前述の研究の中で、町村合併を類型化し、「画一的、全国的町村合併」と「自主的、個別的町村合併」の2つに大区分した上

で、さらに「自主的、個別的町村合併」を「都市型合併」と「農村型合併」に区分している。明治、昭和、平成のそれぞれの大合併は、「画一的、全国的町村合併」に属する。本論文で扱う新産業都市型合併をこの区分にあてはめると「都市型合併」に属することになるのだが、「画一的、全国的」な性格も有しており、島氏の類型区分だけでは分析しきれない要素を含んでいると思われる。しかも「町村合併促進法」に則った「昭和の大合併」の研究は比較的多いものの、新産業都市型合併に関する研究はそれほど数がない。新産業都市として地域開発計画が先行した場合の合併はどのような経過過程を見せるのかが、本論文で明らかにしたい点である。

新産業都市建設は1960年代の全国総合開発計画によって推進されている。新産業都市の研究では、法学者の佐藤竺氏が『日本の地域開発』の中で、臨海型産業の偏重や第二次産業への依存といった「新産業都市建設促進法」の問題点を指摘している<sup>3</sup>。佐藤氏はこの研究で、この時期の合併論理を「先行合併」として、地域発展の本来の目的である住民福祉の向上を忘れ、「その実現のための一手段にすぎない産業基盤の整備のための施設計画だけが先行している」としている。佐藤氏の研究は1965年に発表されており、まさに計画遂行の真っ只中においてその問題点と将来の不安を見事に指摘している<sup>4</sup>。

また片柳勉氏は、新産業都市合併の一例である静岡県富士市や福島県いわき市に注目して合併後の都市の調査を行なっているが<sup>5</sup>、その研究は都市の地域構造という視点からの分析であり、人口集中地区の拡大や市街地の連結といった地理学的分析にとどまっている。同じく新産業都市の福島県いわき市を題材に行なわれた東京市政調査会研究部による広域都市の研究<sup>6</sup>もあるが、特に日本一の広さの市域を持ついわき市の特殊性に注目した個別研究となっており、普遍性は薄いと思われる。このように新産業都市型合併の固有性、特殊性に注目しての地方財政や地域経済の変化を追った研究は少ない。

本論文では以上の問題意識に基づき、新産業都市型合併を研究対象にとりあげ、地方公共団体の行財政と地域経済の変化に関する分析を行なう。分析対象は、

新産業都市指定に準ずる「工業整備特別地域」に指定され、1966年に合併を果たした静岡県富士市とする。

富士市の属する東駿河湾臨海地帯は新産業都市の指定は受けていないが、同等の行財政の措置が手当てされた工業整備特別地域の指定を受けている。合併当時の富士市は面積 214 km<sup>2</sup>、人口約 16 万人であり、合併の形式は吉原市、旧・富士市（以下、合併後の富士市と区別するために旧・富士市とする）、鷹岡町の 2 市 1 町による対等合併であった。当時の社会背景として、戦後経済からの復興を遂げた日本が高度経済成長期へと突入していく時期にあたり、国をあげて産業基盤の整備、土地利用の高度化、生産の合理化がすすめられていた。中でも静岡県は成長・開発路線をおすすめた典型的な県の一つであり<sup>7</sup>、県内唯一の新産業都市型合併である富士市は、田子の浦港の整備という一大事業が展開された拠点開発方式の格好の例であり、この時期の合併の特徴が顕著に表れている。

以下、静岡県富士市における合併問題を、当時の開発計画の中心であった田子の浦港に軸をおいて分析し、合併によって地域経済・地方行財政がどのように変化したか検討することによって、新産業都市型合併の特性を明らかにしていきたい。

本題に入る前に、その前提として明治と昭和の大合併がそれぞれどのような性格のものであったのかを見しておくことにしよう。

「明治の大合併」は、日本における最初の全国的な市町村合併であり、1888年に施行された市制町村制によるものであった。独立主権の中央集権的統一国家体制の樹立を急いだ明治政府は、国政委任事務と固有の事務とをともに担えるような地方団体の創出を目指した。しかし同時に富国強兵の下で軍備の増強も進められていたため、国の財源確保を目的に地租に付加する区長村費徴収に対する国家の制限的拘束が強化された。その結果、財政困難に陥った弱小町村は合併を余儀なくされる事態に陥っていった<sup>8</sup>。この合併は一町村規模を 300～500 戸を標準に設定し、その数は 1888 年から 89 年の間に約 5 分の 1 に減少した<sup>9</sup>。

二度目の全国規模での市町村合併は、1953 年の町村合併促進法から始まる「昭和の大合併」である。第二次大戦後制定された新憲法の下で地方自治の確立が大きな課題となり、事務や権限をできるだけ地方公共団体に配分するべきであるとしたシャープ勧告や神戸勧告といった税財政改革案<sup>10</sup>が示された。当時は、学校や警察など多くの事務を市町村で負担することになったため、財政難にあえぐ自治体<sup>11</sup>が増えていた。地方分権の強化は、行政責任明確化の原則や能率の原則、地方団体優先および市町村優先の原則<sup>12</sup>などによって達成されるため、その受入態勢準備としての「市町村規模の適正化」という目的を持って市町村合併推進の気運が高まった。しかし実際には、市町村合併の流れ

の中で、地方行政の合理化・効率化が改革の焦点となった「町村合併促進法」、「新市町村建設促進法」の 2 つの法律施行をもたらし、画一的で強権的な合併推進方針へと転換していった<sup>13</sup>。その結果、政府は、人口 8,000 人未満の小規模町村を対象とし、その 95% の合併を目指し、全国の町村数は 9,622 町村から約 3 分の 1 の 3,477 町村(1956 年 9 月時点)に大きく減少した。新市町村建設促進法では、都道府県知事や内閣総理大臣による合併勧告や、勧告に応じない小規模町村への国の財政援助措置停止の可能性も示して合併を迫っていった。

このように二度にわたる全国的な市町村合併は、ともに国による末端行政機構の整理・再編という色合いが強く、地方自治という崇高な理想のもとでの自主的な市町村の分合とは程遠い内容のものだったと言わざるを得ない。しかしこの流れは、日本における市町村合併の一つの潮流となっており、本論でも取り上げる新産業都市型合併や、さらに現在の「平成の大合併」においても通底しているといえる<sup>14</sup>。

## 第 1 章 富士市の合併過程

### 第 1 節 富士地区の沿革

本論文で対象とする静岡県富士地区は富士山南麓、富士川の東部に広がる平野部で、旧・富士市、吉原市、鷹岡町の 2 市 1 町によって構成される。ここで、まず合併前の旧市町の沿革について確認しておきたい。

#### ① 旧・富士地域

旧・富士地域は、田子浦村、富士町（加島村）、岩松村から構成され、加島平野に位置する、もともと稲作を中心とする農耕地帯であった。東海道線の開通や周辺町村での工業化の動きに刺激され、1907 年に富士製紙株式会社の工場誘致に成功し、1908 年には富士駅が開駅した。また道路の新設による市街地の形成と誘致工場による生産活動は次第にこの地域を工業化していった。昭和に入り、加島村が町制を施行、さらに富士町に改称する。富士身延鉄道の分岐により甲州への玄関口として広域的交通の中心という地位を確立し、発展していった。その後、都市化とともに連担化が進んだ富士町、岩松村、田子浦村の 1 町 2 村の間に合併促進の動きが出始め、1953 年、国会で町村合併促進法が成立、公布されたことから一段と合併協議が進み、1954 年に旧・富士市が誕生した。

#### ② 吉原市地域

この地域は、旧吉原宿を中核として、吉原町が周辺の村々を合併し成長、発展した。製紙工業を中心に工業化が進み、それが経済的基盤となっている。1888 年に東海道線が開通し、鈴川駅が開設され、ここを中心にした地域交通の要となった。吉原町は、早くから

島田村と同一の組合自治区であったが、1940年に正式に合併、41年に伝法村、42年に今泉村を併合する。48年に単独市制を布き、さらに町村合併促進法を受けて元吉原、須津、吉永、原田の4村を併合、大淵村も加えて1955年に吉原市の大同合併が成功し、新・吉原市が成立している。

### ③ 鷹岡町地域

この地域は、吉原市と富士宮市を結ぶ主要な交通路のほぼ中間に位置し、また旧・富士市に対してもほぼ等距離にある。そのため、これら3つの市街地とは数キロ以内に近接しており、周辺3市への合併説も度々あったが、裕福な町財政を持続していずれにも加わらなかった。南北に細長く入り組んだ地形でもあるため、いずれかに合併すれば町内を二分、三分しかねない、という特殊事情もあった地域である。

## 第2節 富士市の誕生と工業整備特別地域指定

新・富士市が誕生したのは、1966年11月である。この合併の契機となったのは、工業整備特別地域の指定であった。合併への動きは、常に県や市といった行政が主導となって推進し、住民が積極的に合併運動に参加してくるということではなかった。これは、前述の東京市政調査会研究部によるいわき市の研究でも同様のことが述べられており、新産業都市型合併の特徴の一つと言えるだろう。広域開発という目標自体が行政主体のものであり、企業は別として地元住民にとっては合併の必要性を見出すことは困難であったに違いない。田子の浦港は富士地区<sup>15</sup>、さらには東駿河湾地区の工業開発の中心事業であり、合併の際に策定された「富士市総合開発計画書」でもその整備が主要事業に位置付けられていた。

富士地区における合併への経過を見ると、田子の浦港の築港議論が始まり、それにとまって合併議論が出始める時期と、国による法整備の展開によって議論が進展し合併達成へとつながる時期に二分することができる。以下では、この二つの時期に区分して新市成立までの過程を、各市町の利害対立に注目しながら明らかにしていきたい。

### （1）田子の浦港の整備計画と富士地区の合併論

富士地区で合併の議論が最初に形となってあらわれたのは、旧・富士市の商工会議所からであった。1957年に富士商工会議所において旧・富士市、吉原市及び鷹岡町の南部2市1町の合併促進を決議し<sup>16</sup>、吉原商工会議所、鷹岡商工会に対して合併促進に向けての協議を申し入れた。その後、富士、吉原両商工会議所は合同懇談会において合併促進という基本姿勢で合意し、2市1町の首長に対して合併促進の要望書を提出した。

このように合併運動が経済界発となった事情として、第一に旧・富士、吉原の両市がともに昭和の合併からあまり時間が経っておらず、新市建設計画の進行に手

一杯であったことが挙げられる。第二に、この地域が生活圈、行政圏よりも経済圏として密接に結びついていたことが考えられる。2市1町がともに製紙産業に基盤を置き、特に当時の富士地区の課題であった田子の浦港の開発に関する問題が大きかったのである<sup>17</sup>。一方で、議員にとって合併は残りの在任期間を失い、ポストの削減にもつながるものであったことが影響していたと考えられる。

以下では、この地域の経済的基盤と大きく関わる田子の浦港の問題について注目してみたい。田子の浦港は、1940年代まで単なる小河川の沼川の河口にすぎず、湊口が土砂で埋まっていたため、せいぜい4〜5トンの漁船が出入りできる程度のものだった。しかし1950年代初頭になると、田子の浦村村長であった船山啓治郎が、田子の浦港の築港を構想し、県や建設省に働きかけを始める<sup>18</sup>。船山は、地場産業であった製紙が将来大きく発展するためには、原材料、製品の海上輸送が必要であると考え、「田子の浦港実現協議会」<sup>19</sup>の中で、後背地の工業化の進展への期待も含めて港湾整備の必要性を強調したのである。1951年には船山を中心に富士郡南部の市町村が集まり「田子の浦港修築期成同盟会」が結成され、政府、国会、県議会に対し働きかけが行なわれた。同会の結成趣意書の中で「製紙工業を始めその他あらゆる工業生産品と、農業方面においては製茶生鮮野菜等の産額は飛躍的に増加し製紙工業の原料とする材木及び動力源として石炭だけについて考えても年間の消費量は莫大なものであってその大部分が清水港に揚陸せられ、さらに鉄道により自動車により各工場に運搬せられている。（中略一筆者）これらの物資が本港に回漕された運河によりあるいは道路によりあるいは引込線の完備により直接工場へ敏速に運搬せられ得るならばいかに便利でありいかに経済的であるか」としている<sup>20</sup>。1957年4月になると吉原、富士、富士宮及び鷹岡など3市2町3村の市町村長が参集、「富士地区総合開発促進期成同盟会」<sup>21</sup>を結成し、田子の浦港の早期着工を中心とした広域的な富士地区工業開発の促進を求めていった。

こうした流れの中、1957年に斎藤寿夫静岡県知事が旭化成から工場用地斡旋の依頼<sup>22</sup>を受け、旧・富士市をその場所に選定したことから事態は大きく進展した。打診を受けた旧・富士市議会が満場一致で誘致に賛成し、田子の浦港の建設は、この旭化成誘致の動きの中で活発化していったのである<sup>23</sup>。旭化成としては、茨城県久慈川河口一帯や名古屋市などを候補地として考えていたようであるが、水資源が豊富で交通の便がよく関東、関西両市場へのアクセスにも好都合と判断して旧・富士市の田子の浦を選択した<sup>24</sup>。旭化成の社史によると、「同地区のもつ立地の好条件もさることながら、静岡県や富士市の誘致への熱意も大きくかわっている。中心産業であった製紙工業以外の大工場の

誘致を欲していた富士市は、旭化成に対して熱心な誘致運動を展開した」とある<sup>25</sup>。その際の会社側の最大の条件として、難工事のため着手されないままになっていた田子の浦港建設工事の県による着工と、港内に専用埠頭の権利を得ることが提示されている。しかし一方で、旭化成の誘致、つまり大規模工場の建設計画に対して、地元田子の浦住民の反対も大きく<sup>26</sup>、工場と港湾の用地の買収交渉は困難を極めた。結果として市側は工場用地・港湾予定地の買収を引きうけ、最終的には 1 億 1,845 万円という買収費用<sup>27</sup>まで背負って工場の誘致に成功し、田子の浦港修築工事が着工されることとなった。同工場は 1959 年に合成繊維、過リン硝安を扱う工場として用地面積 759,000 m<sup>2</sup>、従業員 943 人の規模で建設された。富士市がこれほどまでに工場誘致に熱心になった理由は、雇用機会の増大と地域振興への期待にあったと考えられる。しかし、旭化成工業全体の従業員数を見てみると、1955 年から 1965 年までの 10 年間は約 16,000 人の前後で推移している。この時期は、化学繊維業界の過当競争による経営不振や、新規事業参入による富士、川崎などへの新工場設立などがあったが、「合理化による余剰人員は新部門で吸収する」という社の方針があり、結果として旧・富士市側が期待したような地元の雇用促進に大きな成果はなかった<sup>28</sup>。

ここで留意しておくべきことは、田子の浦港を中心に 2 市 1 町の広域都市計画区域が設定されたことである。県当局は、臨海開発を進めるために田子の浦港周辺一帯の海上及び吉原、旧・富士両市地域にわたる約 40 万坪を都市計画法による臨海地帯に指定<sup>29</sup>することを企図し、両市の市議会全員協議会でもそれぞれ満場一致をもって承認した。この計画は田子の浦港を中心とした吉原、旧・富士、鷹岡の 2 市 1 町にわたる「広域都市計画」として具体化している<sup>30</sup>。その具体的内容は、大掛かりな工業開発の推進という立場から 1 市 1 町の境界を取り払い、経済ブロック、生活圏を中心として数都市を一帯とした有機的な都市計画を立て、今後の発展に備えるというものであった。具体的には、「工業の開発に重点を置き各種施設の整備を図る」、「規定の計画は極力尊重し、鉄道、高速道路、河川改修築の計画も織り込む」、「計画目標年次はほぼ 30 ヶ年後とする」といったもので、他にも商業地域は商店街並びに将来発展する住居地域の中心地さらに必要箇所指定、住居地域は主として市街地周辺部に適当に配置するとしていた<sup>31</sup>。従来、各自治体がそれぞれ個別にもっていた都市計画では、一貫性、一帯性がないために、統一的な広域計画が必要とされたのである。実際、表 1-1 からわかるように、1959 年の田子の浦港の修築開始にともない各自治体が大企業が相次いで工場の新増設を計画し、大工業地帯化の機運が高まり、それに伴う道路及び工業用排水路等のインフラ整備計

画が早急に求められたのである。このような臨海部の総合開発を目指した「広域都市計画」は、単一の自治体になれば一層効果的に運用できると考えられ、2 市 1 町合併論が出てくるのは時間の問題であった。

表 1-1 1954～63 年における工場誘致状況

	会社・工場名	業種	従業員	敷地面積(坪)	経業年月*
吉原市	広栄化学工業(株)	新設	液体硫酸、 磨土	6	250 1959. 9
	吉原工場	増設	板紙	350	0 1960. 9
	大昭和製紙(株)	新設	過酸化水素	100	40,000 1960. 10
	吉永工場				
富士市	東海電化工業(株)	増設	製紙	132	— 1954. 4
	本州製紙(株)	増設	製紙	100	— 1954. 8
	富士工場	新設	製紙	123	22,000 1954. 9
	富士第二工場	新設	合成繊維	2,230	230,000 1959. 5
	六興製紙(株)	増設	製紙	540	29,900 1959. 9
	旭化成工業(株)	増設	クラフト紙、 パルプ	150	0 1960. 11
	富士工場	増設	板紙	80	0 1960. 12
	富士工場	新設	各種鋳物	300	4,000 1960. 12
	佐久間鋳造所	増設	電気機器、 冷凍機器	865	2,510 1961. 5
	東京芝浦電気(株)				
	富士工場				

注) 原資料にある記述の通り  
出所) 国立国会図書館調査立法参考局『地域開発の課題と方法 ― 全国総合開発計画の実施にともなう問題点と接近方法 ―』1964 年、39 頁より作成

それでは、2 市 1 町合併の機運はどのように高まっていったのであろうか。1957 年の上記の同盟会の中で篠原鷹岡町議長は「吉原、富士、鷹岡 2 市 1 町の合併問題がようやく台頭しつつある時、あくまで住民の啓蒙をはかり富士地区総合開発事業の一環として努力したい」と述べた<sup>32</sup>。これを受けて吉原市議会では、「吉原・富士両市合併研究会」設立を構想し、合併に前向きな姿勢を見せたが<sup>33</sup>、旧・富士市の方は「近き将来」というやや消極的姿勢を示すにとどまった。この時期の国や県の広域行政化の動きを見てみると、1957 年に重化学工業化に重点をおいた「静岡県第五次総合開発計画」が策定されており、その中には駿河湾臨海工業地帯の計画と田子の浦港の修築事業、工業用水の導入や工業排水路の建設などが盛りこまれた。そして 1959 年には重化学工業化の推進と工業の適性配置を柱とし、地域の産業基盤の整備と所得と雇用の拡大を特色とした「第六次総合開発計画」へと移行していった<sup>34</sup>。

この時点における合併に対する 2 市 1 町のスタンスをまとめてみよう。鷹岡町は周辺市町村の合併の動きに反して独立独歩のあゆみを続けてきていたが、田子の浦港築港を中心とする地域開発計画の中に位置付けられ、さらに東名高速道路の建設というナショナルプロジェクトも加わることで、鷹岡町独自には対応できない状況に追い込まれていたと考えられる<sup>35</sup>。吉原市は、最も積極的な動きを見せていたが、その背景には当時の市長である金子彦太郎の存在があった<sup>36</sup>。金子

は、1959年の市長選で三選を果たしたが、選挙公約として3年後（旧・富士市議会議員の改選期に当たる）を実現目標に旧・富士市、鷹岡町との合併に取り組むとしていた<sup>37</sup>。合併に積極的な吉原市は、旧・富士、吉原両商工会議所による先の合併希望意見の論点を前面に押し出した上で、市長や議員の改選後は任期が長くなってさらに困難となるとして早期の合併達成を主張した。吉原市がなぜこれほど合併促進に前向きな動きを見せたのか、その背景を当時の工業生産の伸張状況を、静岡県内の主要な工業地帯である東部、岳南、静岡、西遠の4地域をとって、拠点市町村の全県に対する生産構成比を見てみよう。本論文の対象である2市1町は岳南地域に属している。

岳南地区は比率としては県全体の16%前後を占めているものの、増減ポイントでは東部や西遠地区に大きく引き離されていた<sup>38</sup>。さらに吉原市に限ってみるとマイナス0.5ポイントとなっており、県内における相対的な地位の低下がみられ、重化学工業を中心とする経済成長が図られるなかで危機感を強めていたと考えられる。

次に吉原市の工業の構成を表1-4で見てみる。

吉原市は、工業都市ではあるが紙・パルプ産業を中心とした在来工業によって栄えた街であった。1965年時のデータでも、従業者数、製造品出荷額において

紙・パルプ産業は大きな割合を占めている。しかし当時は原材料や製品の移出入は陸路に頼るしかなかった。在来工業だけでなく、生産性の高い重工業を育成し、さらに地場産業である製紙産業の振興という課題を抱えた吉原市にとって、港湾の整備による海路の開拓は構想から欠かせなかったと考えられる。また、旧吉原市域には戦時中に日産の工場が作られており<sup>39</sup>、輸送機械産業の数字は同工場によるものが大きい。

他方の旧・富士市では、「いずれは一体となっていかなければならないだろうが、合併自体はまだ遠い将来のことであろう」と考えていた。この時期、旧・富士、吉原の両市は田子の浦港の地元負担金をめぐって対立していたという事情もあった<sup>40</sup>。両市の財政力を無視した金子吉原市長の「政治力」によって、負担金が吉原市10に対して旧・富士市は5か6程度になるはずであったところを、10対10の同額となっていた。このことは旧・富士市が吉原市に対して強い警戒心を持つきっかけとなり、合併問題も政治的駆け引きの一つとなっていたのである。

また、1960年に旧・富士市と隣接する庵原郡富士川町との合併を望む商工業者の声が出始め、その後の合併議論に大きな影響を及ぼしたことも見逃せない。旧・富士市内の商工業者からは、吉原市よりもまず富士川町、鷹岡町の両町を先に合併したいという要望が

表1-2 工業地域別市町村構成比の変化（単位：%）

地区	市町村	1955年	1960年	増減ポイント
東部	沼津	4.9	6.0	1.1
	三島	2.1	2.0	-0.1
	長泉	0.7	3.1	2.4
	小計	7.7	11.7	4.0
岳南	吉原	9.7	9.2	-0.5
	富士	4.8	6.0	1.2
	鷹岡	1.3	1.2	-0.1
	小計	15.8	16.4	0.6
静岡	静岡	10.8	10.7	-0.1
	清水	13.1	11.1	-2.0
	焼津	2.6	2.3	-0.3
	袖師	1.9	3.1	1.2
	小計	28.4	27.2	-1.2
西遠	浜松	12.2	15.4	3.2
	浜北	1.6	2.8	1.2
	可美	1.3	2.9	1.6
	新居	0.6	0.6	0
	小計	15.7	21.7	6.0
計		67.6	77.0	9.4

注）県全体の工業生産を100とする

出所）静岡県『工業の進展過程にみられた市町村の変貌』39頁より作成

表1-4 吉原市の工業（1965年）

	事業所数		従業者数（人）		製造品出荷額（万円）	
	総数	100.0%	19,976	100.0%	8,718,985	100.0%
食料品	76	10.9%	582	2.9%	442,513	5.1%
繊維工業	37	5.3%	586	2.9%	72,667	0.8%
衣服	12	1.7%	198	1.0%	30,977	0.4%
木材、木製品	51	7.3%	377	1.9%	78,118	0.9%
家具、装備品	16	2.3%	82	0.4%	9,857	0.1%
パルプ、紙	309	44.3%	12,200	61.1%	5,053,519	58.0%
出版、印刷	20	2.9%	347	1.7%	46,235	0.5%
化学工業	6	0.9%	470	2.4%	411,821	4.7%
窯業、土石	8	1.1%	173	0.9%	53,761	0.6%
鉄鋼業	11	1.6%	130	0.7%	23,477	0.3%
非鉄金属	3	0.4%	18	0.1%	3,172	0.0%
金属製品	33	4.7%	610	3.1%	169,542	1.9%
機械	83	11.9%	1,306	6.5%	323,880	3.7%
電気機械	5	0.7%	37	0.2%	6,280	0.1%
輸送機械	19	2.7%	2,780	13.9%	1,977,242	22.7%
その他	9	1.3%	80	0.4%	15,917	0.2%

出所）静岡県『静岡統計年鑑』1965年版より作成

表1-3 重軽工業別労働生産性の伸び（単位：千円）

	1955年	1960年	伸長率（%）
総数	1,250	2,327	180.6
軽工業	1,174	1,942	165.4
重化学工業	1,497	3,013	201.2

出所）国立国会図書館調査立法参考局『前掲書』38頁より作成

出始めたのである<sup>41</sup>。

さらに合併の枠組みを巡っては、鷹岡町も、町内における合併議論の現状に触れたうえで<sup>42</sup>、富士宮市と富士川町を含めた3市2町の大同合併であればまとまる可能性があるとした。しかし、この鷹岡町の意見には同町の独自の狙いがあったと考えられる。鷹岡町が合併に際して最も恐れたことは辺地化であった。市の中心部から離れ周辺部となってしまうことによって行政投資が量的・質的に低下することを警戒していたのである。この3市2町の合併であれば鷹岡町は地理的に新市域の中央に位置することになり、その懸念がなくなるわけである。

以上のように、この時期には合併の枠組みを巡って市町間で意見が対立していた。それぞれの案を比較してみると表1-5のようになる。

表1-5 合併の枠組みに関する各市町の姿勢

吉原市	【吉原市、富士市、鷹岡町による2市1町の合併】を促進 人口、面積、財政規模から新市域の過半数を占め、相当の影響を持つことができる
富士市	【吉原市、富士市、鷹岡町、富士川町による2市2町の合併】ならば考慮 新市域の中心部に位置する。また吉原市の影響力を弱めることができる
鷹岡町	【吉原市、富士市、富士宮市、鷹岡町、富士川町による3市2町の合併】を希望 地理的に新市域の中心部に位置し、行政サービスや産業発展に期待が持てる

出所)「富士ニュース」1960年1月3日、7月11日、1961年3月8日、4月28日より作成

1961年には、吉原市が旧・富士、鷹岡両市町に対し、公文書による合併促進の申し入れを行ない、正式に合併協議の第一歩を踏み出すことになるが、この合併協議は停滞し、小休止状態となった。富士地区2市1町の合併は田子の浦港とその周辺地域の開発を中心に展開し、「いつかは合併する」と考えられていたものの、各市町の利害が絡んで議論は複雑化していった。さらに任期や議席の確保を目指す議員の保身行動も、議論を遅らせた要因として挙げられるだろう。したがってこの時期の議論は「将来的な」構想としての域を出ず、現実味の薄い問題であった。つまり、「広域開発」という目標は掲げたものの、合併に直結するような具体的な利点や必要性が見えにくかったため、結局、合併協議が実現へ向けて再起動するには、国の法整備が完了するのを待たなければならなかったのである。

## (2) 新産業都市型合併促進法令の整備と新市誕生への道

以上述べた事情から、2市1町合併の動きは一旦減速したが、国による新産業都市建設に向けた法整備が進むにつれて、合併話が熱を帯びてくることになる。1961年に自治省が「都市合併の特例等に関する法律案」を提出<sup>43</sup>、1962年には「新産業都市建設促進法」

が施行され、さらに1964年になると富士地区の合併に直接関わることになる「工業整備特別地域整備促進法」が施行されている。以下では、これらの法整備を契機にした2市1町合併の動きを見ていくが、まず法整備の内容を確認しておきたい。

「都市合併の特例に関する法律案」は、「市の合併の特例に関する法律」、さらに「市町村の合併の特例に関する法律」<sup>44</sup>(以下、合併特例法)として施行される。これらの法律は、新市町村建設促進法の一部失効後にも自主的な合併の動きが見られたことから、市町村の合併を円滑にすることを目的として制定されており、自主的に合併を進めようとする市町村にとって障害となる問題を除去することを主眼においていた<sup>45</sup>。この法律は3以上の市の合併または2以上の市と1町村が併合する場合を対象としており、特例措置として、市町村の合併直後には一定期間、議員の数を割増することを認める「定数特例」、新市町村の議員として在任することを認める「在任特例」、合併前の市町村の課税のやり方を引き継ぐことを認める「地方税の不均一課税」、そして合併すれば通常は減少する地方交付税を、合併後5年度間は合併しなかった場合と同額の交付を保障する「合併算定替」が措置された。

一方、「新産業都市建設促進法」(以下、新産都法)は、都道府県知事が新産業都市の建設基本計画をつくり、国や県、市などの地方公共団体が区域内の施設を整備し都市建設資金も確保するというものである。新産業都市に指定されると、産業地域の適正化、労務雇用の促進のため10ヶ月間地方公共団体に国から助成金が交付される。法律の条文を見ると、財政上の措置として第19条には「国は、新産業都市の建設に資するため必要な財政上の措置その他の措置を講ずるよう努めなければならない」とある。続いて、この法律が新産業都市指定地域における市町村合併の根拠となった理由を見ると、第23条に、「新産業都市の一体的な建設を促進するため、産業都市の区域の一部をその区域とする市町村は、市町村合併によりその規模の適正化並びにその組織及び運営の合理化に資するよう配慮しなければならない」とある。また、地方債の発行に関しても、第20条で「地方公共団体が整備基本計画を達成するために行なう事業に要する経費に充てるために起こす地方債(港務局の発行する債券を含む)については、法令の範囲内において、資金事情及び当該地方公共団体の財政状況が許す限り、特別の配慮をするものとする」とされている。注目すべきは、この新産都法と同内容の条文が工業整備特別地域整備促進法にもそれぞれ「第8条:財政上の措置等」、「第12条:関係市町村の規模の適正化等」、「第9条:地方債についての配慮」として盛り込まれていることである。つまり、わかりやすくいえばこれらの法令が意図するのは、「産業基盤の整備にかかる費用に関しては国が



援助を約束するが、その代わり整備がしやすいように市町村合併を行なうように」ということであったといえる。

以上の法令を前提にはじまった全国的な新産業都市ブームの中で、富士地区もその候補地に立候補する。広域開発・広域行政に向けて、合併問題が再び現実の問題となったのである。旧・富士市は依然として富士川町との合併問題を抱えたままで煮え切らない態度が続いていたが、より意欲的となった吉原市と鷹岡町とともに、1963年7月10日に「2市1町合併問題協議会」を設立し、それまでの懇談会的な性格を脱皮して合併実現に向けた積極的な議論が展開された。その中で旧・富士市は意欲的な姿勢を示すようになり<sup>46</sup>、富士地区は、東駿河湾臨海工業地域は新産業都市の選に漏れたものの、工業整備特別地域（以下、工特地域）に指定されることになる。新産業都市の性格が「あまり開発の進んでいない将来の工業化の期待できる地域を対象に長期的な開発をおこなう」というものであったため、すでに1955年の時点で四大工業地帯に次ぐ工業生産額をしていた駿河湾臨海工業地帯は、候補には上がっても指定は難しかったためであろう。だが工特地域とは、新産業都市とは逆に「すでに相当の開発がすすみ、最近の企業立地のめざましい地域に対する整備をはかる」ために設置されたものであり、財政や合併の特例などに関しては新産業都市と同等の優遇措置を受け、事実上は新産業都市の準指定地域ともいわれた。この工特地域に指定された東駿河湾臨海工業地帯は、範囲として吉原、旧・富士、富士宮、沼津、三島、御殿場の6市と鷹岡、芝川、富士川、原、長泉、裾野、小山、函南、韭山、伊豆長岡の10町に清水村を加えた地域であり、ここに富士川町も含まれていた。そのため、旧・富士市は工特地域の指定範囲に根拠を求め「国の広域行政の構想は富士川町を含んでいるので2市2町合併を進めるべき」と主張するようになった。

こうしたなか、合併協議を進めるために、静岡県は直接の合併勧奨の行動に出た。1963年8月5日、2市1町の代表を知事公舎に招き意見交換の場を設け、県としての広域行政推進の必要性を説明している<sup>47</sup>。合併協議停滞の最大の原因は、富士川町の扱いをどうするかをめぐって富士市と吉原市とが対立していたことだったが<sup>48</sup>、県を含めた懇談の結果、田子の浦港後背地の整備と富士川町はつながりがないとされ、富士川町問題は影をひそめることとなった<sup>49</sup>。一方、合併の相手先をめぐって内部での議論が分散していた鷹岡町においても、この時期に議論がまとまっているが、それは合併相手先の候補の一つであった富士宮市が「財政再建団体」であったことが影響していると考えられる<sup>50</sup>。こうして1963年9月19日には2市1町による「岳南広域都市行政研究連絡協議会」の発足にこぎつ

け、協議会では合併基本方針として「対等合併であること」や「住民福祉の増進を基調とすること」などが決められた。

だがこの後、国会解散による総選挙や、金子吉原市長の急逝、斎藤滋与史新市長（斎藤寿夫県知事と同族、大昭和製紙の関係者）の誕生などが続き、合併協議は“開店休業”状態となる。

1964年10月、富士商工会議所は合併の歩みが中だるみの時期に入っていると見て、三度目の合併促進の要望書を提出し<sup>51</sup>、一日も早い合併の実現を求めた。こうした動きのなかで行政研究連絡協議会は1965年に発展的に解消し、代わって「岳南2市1町合併促進協議会」が設置され、ここにいたって合併に向けての最終協議に突入する。しかし合併の目標は、明年4月1日とされていたものの、会議は遅々として進まなかった。その大きな原因となったのは「新市の名称」と「新市庁舎の位置」、そして「継続事業費の配分」であり、特に旧・富士市と吉原市は市名と市庁舎の位置をめぐって地域エゴを見せて激しく対立した<sup>52</sup>。また、鷹岡町は継続事業費の配分に関して、原案通り<sup>53</sup>なら鷹岡分は7.8%となるが、9%以上に引き上げて欲しいと要求していた。結局、新市の名称と市庁舎の位置に関しては両市とも鷹岡町に仲介役を依頼し、「新市の名称に関しては富士市と鷹岡町において意見の一致する名称を尊重する」、「新市の事務所の位置に関しては協議会において決定されている図面に示す区域内において吉原市と鷹岡町の意見の一致する位置を尊重する」として、市名は旧・富士市が提案した「富士市」、市役所は吉原市提案の吉原市大字永田地先とされることになった。その調停役の労をねぎらう意味で鷹岡町の主張する継続事業費配分率も9.1%に引き上げられた<sup>54</sup>。

ところでこの時期になると、ようやく各市町における住民へのPRのための懇談会が開かれるようになっていた。以下では地元新聞を通して当時の市民の反応を見てみよう<sup>55</sup>。

市町別の意見を見ると、鷹岡町ではおおかた賛成の空気といえるが、積極的なものではなく、「ここまできたら合併しないわけにもいくまい」といった程度で、合併後の辺地化を最も恐れていた。旧・富士市では、合併に対して基本的な反対はなかったが、最も多いのが時期尚早論であった。具体的には、旧・富士市では市長が改選されたばかりだったので自分たちの選んだ市長が任期を残していることに対する不満や、面積的に大部分を占める吉原市への投資の集中を危惧する声である。吉原市をみると、旧村部の間に「辺地化しないように」との要望があったが大局的には賛成ムードであったようである。しかし、どの地区においても懇談会の出席者は少なく、合併の最終段階に入っても市民の関心は薄いままであった。



こうしたなか、最大の懸案事項であった新市の名称と事務所的位置が決まると、ついに2市1町の合併が議決された。各市町議会は1966年10月3日、2市1町の合併を議決し、金子前吉原市長の正式申し入れから5年が経過してようやく新・富士市の成立となった。なお合併特例法の措置により、議員任期は合併の日から6ヶ月、農業委員任期は合併の日から1ヵ年とされた。

### 第3節 小括

以上で明らかとなった富士地区の合併の流れをまとめてみよう。この合併は、田子の浦港の修築に代表される広域開発を要因としており、新産業都市型広域開発を進めようとしていた県や国の開発計画に沿ったものであった。当時の地域開発は「拠点開発方式」全盛の時代で、富士地区を開発拠点として田子の浦港修築事業や富士川工業用水道事業などの施策を実行していくためには、従来の市町村の枠組みを超えた広域的開発が求められるようになり、それに呼応するように行政の広域化が進められたのである。地元市町にとっても田子の浦港の整備は将来の工業開発のために必要不可欠と考えられ、産業基盤整備の先行投資を図るために広域行政化が位置付けられた。つまり田子の浦港とその後背地が2市1町にまたがる地域にあったことが、合併の最大の理由であったといえよう。そのため終始、県や市などの行政が合併を主導し、市民の関心は薄かった。合併の起点となった田子の浦港の築港事業は、旭化成をはじめとする企業の誘致や、その後の地域開発をにらんでの事業であり、その延長線上に合併があったと言える。そして、合併の構想が出ながらも合併協議が停滞した時期に、最終的に合併を決定的にしたのは新産業都市建設促進法及び工業整備特別地域整備促進法という新産業都市型合併促進をもちこんだ法整備の進行であった。広域開発という目標だけでは合併には届かず、合併を進めるためにはこのような法整備が不可欠であったといえる。また県の干渉がいたるところで見られるが、これは県知事の強力な介入を認めていた「昭和の大合併時」の新市町村建設計画の名残であるとともに、国の施策の線に沿って拠点開発を推進しようとした静岡県が開発推進姿勢に規定されたものであるといえる。

こうして新たに成立した新市では、県の総合開発計画通りに港湾事業が進捗し、新たに企業が立地、発展していく。次章からは、合併を果たした富士市における地域経済及び地方財政構造の変化について検討していきたい。

## 第2章 合併後の富士市地域経済の変容

この章では、合併実現の最大の要因となり、行政による整備開発の中心事業でもあった田子の浦港の目的と機能を検討し、さらにその動きが地域経済・産業に及ぼした影響について明らかにしていく。

### 第1節 新市建設計画の整備と田子の浦港

まず、合併の際の行政の主要事業であった田子の浦港とその周辺の整備・開発の状況と、この港湾事業が産業に与えた影響について見てみよう。これまでも述べてきたように、富士地区における広域行政化、つまり市町村合併は田子の浦港修築という大規模公共事業を中心に臨海工業地帯を計画的に建設することを最大の目標としていた。『富士市総合開発計画書』（市町村合併時に作成される新都市建設計画書）の基本的方向でも、「本市は外貿港としての田子の浦港の建設、富士川工業用水道、岳南排水路等をはじめとする一連の産業基盤の開発により飛躍的な工業の集中化と高度化が期待され、東駿河湾地区における一大工業都市としての発展性を備えているといえる」とされ、産業基盤開発、さらには工業都市としての発展のための重要事業として一番に挙げられている<sup>56</sup>。また、旭化成の誘致の際にも触れたように、産業資本にとっても工場を立地させるために田子の浦港の整備は欠かせない条件であった。そこで、引き続き『富士総合開発計画書』によって、主要事業計画の事業費の予算計画を詳しく見てみよう。

表2-1に示したように新都市建設事業主体には、市、県、国があり、合計で600億円を超える予算が組まれていた。その中で、国が事業主体となっているのは、国道一号線の整備事業と富士川の直轄河川改修事業である。国道一号線は周辺市町との関連事業でもあるが、田子の浦港へとつながる陸からのアクセスでもある。県が事業主体となっている事業を見てみると、県の総事業費約270億円のうち、工業用水と港湾への配分が大きく、それぞれ「東駿河湾工業用水整備事業<sup>57</sup>」と「田子の浦港整備事業」となっている。市が主体となっている開発事業は、大きく分けて経済開発事業と社会開発事業の2つに分類される。その中で社会開発事業に関しては、詳しくは第3章で触れることとするが、主として教育施設などの建設である。経済開発に関する事業を見てみると、田子の浦港に関しては県の事業費以外にも地元負担金として、合併以前の旧・富士市と吉原市の継続事業分が6,000万円ずつ、計1億2,000万円が新市の負担となっている。さらに約50億円の経済開発事業費のうち、半分以上にあたる26億円が「道路・交通網の整備」（都市計画街路事業）に割り当てられている。その中でさらに細かい事業別に見ると、道路・交通網整備事業費の上位三事業は「富士吉原線改良事業（2億8,800万円）」、「臨港富士線新設改良事業（2億5,410万円）」、「田子の浦臨港線改良事業（2

表2-1 新都市建設主要事業計画

事業主体	事業内容	金額 (百万円)	構成比 (%)
市	経済開発 農業及び林業基盤の整備	576	0.9%
	工業排水路の整備	186	0.3%
	港湾の整備	120	0.2%
	道路交通網の整備	2,732	4.2%
	その他の経済開発事業費	1,300	2.0%
	小計	4,914	7.5%
	社会開発 幼児教育施設	91	0.1%
	義務教育施設	1,462	2.2%
	高等学校	55	0.1%
	社会教育施設	21	0.0%
	体育施設	200	0.3%
	社会福祉施設の整備	249	0.4%
	衛生施設の整備	1,755	2.7%
	労働施設の整備	5	0.0%
	レクリエーション施設の整備	298	0.5%
	公安施設の整備	56	0.1%
	住宅建設	478	0.7%
	市街地開発	1,276	1.9%
	庁舎建設	1,067	1.6%
	その他の社会開発事業費	325	0.5%
	小計	7,338	11.2%
	計	12,252	18.7%
県	一般道路	3,189	4.9%
	都市計画街路	1,466	2.2%
	港湾	7,148	10.9%
	工業用地	895	1.4%
	工業用水	9,100	13.9%
	工業排水	2,860	4.4%
	農業基盤	3,280	5.0%
	住宅	1,685	2.6%
	労働施設	159	0.2%
	国土保全	1,003	1.5%
	計	27,505	41.9%
国	一般国道（国道1号線）	18,200	27.7%
	直轄河川改修事業（富士川）	375	0.6%
	計	18,575	28.3%
県・国合同	岳南畑地かんがい整備事業	3,280	5.0%
その他		4,016	6.1%
総計		65,628	100.0%

注）事業主体の「その他」は公団や未定を含む

出所）富士市『富士市総合開発計画書』1966年、148-175頁より作成

億4,500万円)」となっている。つまり、港湾そのものの整備自体は県の管轄となっているが、市はその周辺の都市計画道路事業に力を入れており、田子の浦港を中心とした道路建設整備計画であることがわかる。

次に田子の浦港整備について詳しく見てみよう。田子の浦港の整備事業は、1964年～68年にかけて行われており、県は70億円以上の事業費を投下している。そもそも整備のはじまりは、1952年に港湾法による地方港湾の指定を受け、港湾管理者を静岡県として発足、1957年に本格的整備計画を樹立し、1958年から堀込港湾として建設事業に着手したことからである。田子の浦港は、駿河湾の中心港である清水港の取扱貨物量急増にともない、その補完港としての機能及び陸上輸送の緩和機能も期待されており、木材、石炭、工業薬品等の原材料並びに製紙パルプ等の海運年間取扱量80万トン、3千トン級の船舶出入を目標に、修築された。第1章で見たように、同港の建築計画は工業立地条件の整備項目の一つとして『静岡県総合開発計画』に盛り込まれ、その後背地の開発と合わせて関係市・町・県さらに国までが関与する一大プロジェクトであった。計画港湾及び臨海地区を設定し、構築物の規制をして港湾用地の買収を行ない、1961年に開港（小

型船舶の入港）、さらに港湾の整備にともない1966年に関税法による開港を遂げ、国外貨物の取引が可能となった。では実際に開港後の田子の浦港は、どのような機能を果たしたのだろうか。

まずは港湾の整備にともなう工場の誘致と、同港の取扱い品目との関係を見てみる。旭化成カシミロン工場に関しては先に触れたが、表2-2でわかるようにそれ以外にも幾つかの工場が誘致されている。

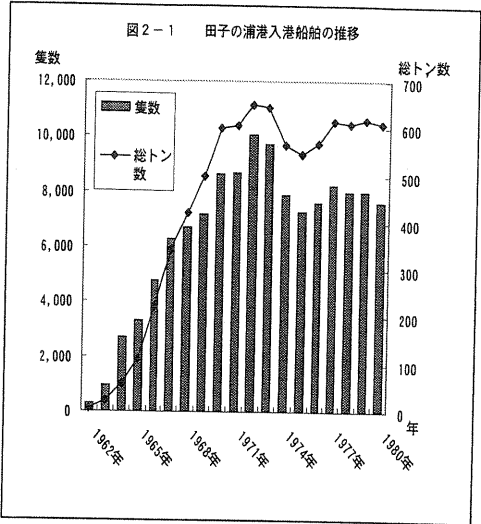
誘致企業の中では、旭化成の工場が敷地規模が突出して大きく、港内に専用埠頭まで保有していた。表の他の工場を見てもわかるように、誘致された工場はほとんどが化学系プラントであった。食品工業の日本食品化工富士工場は1965年から操業しており、製薬会社の藤沢薬品や興亜の工場も港湾施設内に設立されている。また港湾に隣接して大昭和製紙鈴川工場があり、その関連から港湾内には貯木場も設置された。また、港内に石油配分基地も設けられており、日本石油、シェル石油など計8社が進出した。これは、県の総合開発計画のもとでは沼津・三島地域に石油化学コンビナート建設が予定されていたが、地元住民の激しい反対運動により計画が頓挫したことによるものである<sup>58</sup>。

これらの企業の進出と田子の浦港の取扱い貨物のデ

表 2-2 田子の浦港における工場誘致

工 場 名	用地面積	業 種	進出年
旭化成工業 (株) 富士工場	約21万坪	カシミロン工 場、肥料工場	1959年
日本食品化工 (株) 富士工場	約5万坪	コンスターチ、 サラダ油、etc	1965年
藤沢薬品 (株) 富士工場	約3万坪	薬品	1965年
興亜 (株) 富士工場	約3万坪	薬品	1965年
清水シャーリング (株) 富士工場	2,500坪	造船用鉄板 (鋼材)	1965年
ポリプラスチック (株)	約3万坪	化学工業	1968年

出所) 静岡県富士臨海地区総合開発事務所『田子の浦港』1968  
年、413-414頁より作成



出所) 静岡県田子の浦港管理事務所『田子の浦港港湾統計年  
報 1980年』23頁より作成

一タの関連を検討してみよう。図 2-1 にあるように、  
港湾の整備とともに入港船舶も急増している。関税法  
による開港を果たした 1966 年から急増し、1970 年頃  
から安定した数字となり、70 年以降は年間入港船舶数  
約 8,000 隻、総トン数約 600 万トンで推移している。  
輸出入の割合を見ると、輸出は、多い年でも外貿貨物  
全体の 10%程度で、ほとんどが輸入で占められている。  
次に表 2-3 によって、入港船舶数のデータが安定して  
きた 1970 年と、その 10 年後の 1980 年のデータから、  
その取扱い貨物の構成を見てみよう。出入貨物全体と  
しての数字は、輸出入が両年とも約 100 万トン、移出  
入でも約 540 万トン (1970 年)、約 560 万トン (1980  
年) とほぼ同じ数字となっている。品目別をみてみる  
と、田子の浦港における輸入は、「米・雑穀・豆」、「紙・  
パルプ」や「原木」、「その他木材」といった原材料に  
あたる品目が並んでおり、これらで全体の 9 割以上を  
占めている。しかし、その内訳の構成をみてみると、  
1970 年には木材が約 85%を占め最大の輸入量であっ  
たが、10 年後には「米・雑穀・豆」のウェイトが大き  
く伸びており、構成に変化がみられる。これは日本食  
品化工の進出の影響によるものであろう。なお、「紙・  
パルプ」や「木材」は、地元の基幹産業である製紙産  
業の原材料である。

続いて移出入に関して見てみよう。輸出と輸入ほど  
の大きな差は出ていないが、全体に占める割合として  
は移入の方が多い。移入貨物の構成は「重油」が最も  
多く、次いで「セメント」、「石油製品」となっている。  
この上位 3 品目は 1970 年も 1980 年も同じである。他  
の項目を見ると「輸送機械」、「鉄鋼」、「化学薬品」と  
なっており、重化学工業関係の項目が並んでいる。移  
出では「砂利・砂・石材等」が飛びぬけた数字となっ  
ているが、1980 年には「輸送機械」が 22.1%にまで

表 2-3 田子の浦港の取扱い品目

	品 目	1970年	1980年
輸入	総トン数	1,053,146トン	1,060,526トン
	米・雑穀・豆	7.9%	27.2%
	紙・パルプ	—	22.3%
	原木	28.7%	16.5%
	その他木材	59%	27.9%
	その他	4.4%	6.1%
輸出	総トン数	8,638トン	—
	化学肥料	57.90%	—
	紙・パルプ	37.50%	—
	その他	4.60%	—
移入	総トン数	3,090,958トン	4,099,577トン
	重油	41.6%	30.0%
	セメント	20.2%	20.3%
	石油製品	15.3%	20.0%
	輸送機械	—	7.7%
	鉄鋼	3.5%	6.5%
	化学薬品	6.2%	5.3%
	その他	13.2%	10.2%
移出	総トン数	2,273,738トン	1,520,592トン
	砂利・砂・石材等	95.1%	64.6%
	輸送機械	—	22.1%
	その他食料工業品	1.8%	5.5%
	紙・パルプ	0.0%	3.4%
	その他	3.1%	4.4%

注 1) 1980年は輸出なし。  
注 2) 各品目のパーセンテージは、移輸出入ごとの総重量  
に対する割合。  
出所) 静岡県田子の浦港管理事務所『田子の浦港港湾統計  
年報 1980年』17-19頁、富士市役所『富士市の統計  
1971年』43頁より作成

伸びている。「その他食料工業品」(5.5%)、「紙・パル  
プ」(3.4%)となっている。これらの数字から、田子  
の浦港は主に海外から製紙産業や食品工業の原材料を、  
国内の他の地域から重化学工業の原材料・燃料を輸移  
入するための港として機能していることがわかる。  
以上で見てきたように、田子の浦港の整備には巨額  
の費用が投下され、それによって企業・工場の進出す  
る条件が整えられ、それまで製紙産業の依存度が高か

った富士市工業に、新たに化学・食品・石油などの産業を呼びこんだ。その結果工特地域に指定された東駿河湾臨海地域の工業都市・富士市の海の玄関口として、製紙産業や新たに加わった化学工業・食品工業の原材料や燃料を輸移入するための港として活用されることになったのである。しかし一方で、この工場集積が、新都市建設時には想定していなかったヘドロ問題や大気汚染といった公害問題を伴っていたことも事実である。こうした公害問題に関しては後述することにする。

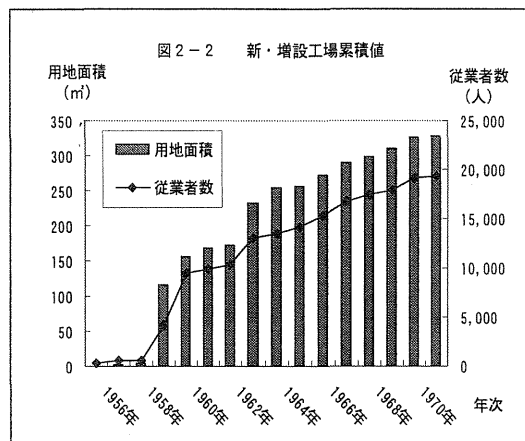
次に、この田子の浦整備事業が新市の経済・産業へと与えた影響について見てみよう。

## 第2節 新市域における産業構造の変化

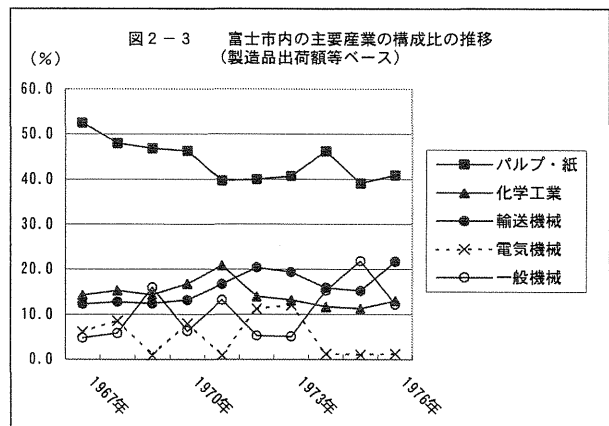
ここでは港湾地区だけでなく、合併地域全体の経済産業の変化について見てみよう。前節では、田子の浦港内の工場誘致を知るために、港湾施設内の企業の立

続いて富士市の工業の変化を見てみよう。『富士市総合開発計画書』では「国全体において、今後も工業の発展を中心に、長期的にはかなり高い成長を示す」と期待、さらに「田子の浦港をはじめとする産業基盤の開発により飛躍的な工業の集中化と高度化が期待される」としていた<sup>59</sup>。

そこで表2-4で具体的な工業データの推移を見てみよう。合併の前後を通じて「事業所数」、「従業者数」、「製造品出荷額等」の全てにおいて、急激な伸びを示していることがわかる。合併の前後を比較してみると、合併による新市の成立と田子の浦港が国際港として開港を果たした1966年から、オイルショックの起きた1973年までは、特に高い伸び率を示している。「製造品出荷額等」はインフレの影響も出ていると考えられるが、田子の浦港周辺への工場進出が富士市全体の工業化を推進したことは明らかである。例えば工業従



注) 1959年の大幅な伸びは旭化成と大昭和製紙によるものが大きい  
出所) 海野庄三『地域の歩みと産業 -変革期の道標として-』富士商工会議所1996年、68-70頁より作成



出所) 富士市『富士市史二十年史』1986年、378頁、富士市の統計 各年版より作成

表2-4 年次別工業生産状況

	総数				増減率		
	1962年	1966年	1970年	1974年	1962～1966年	1966～1970年	1970～1974年
事業所数	982	1,061	1,153	1,305	8.0%	8.7%	13.2%
従業者数	34,190	36,479	43,684	47,553	6.6%	19.8%	8.9%
製造品出荷額等(万円)	11,851,433	18,115,903	37,426,343	78,276,146	52.9%	106.6%	109.1%

出所) 富士市企画調整部広報課『吉原市史』下巻、800頁、『静岡県統計年鑑』各年版より作成

地を見たが、さらに視野を広げて、田子の浦港建設前後の新・富士市域内における企業・工場の新・増設を図2-2で見てみよう。

図からもわかるように、田子の浦港の本格的整備が決定した1959年から、港の後背地である旧・富士市地区にも企業・工場の進出が相次ぐ。旭化成の工場を筆頭に、工場用地面積・従業者数がともに急増しており、新市域内で見ると、新設・増設の工場を合わせて

300万㎡以上の土地が工場のために使われ、約2万人の従業者を生み出している。

者数は1961年から71年にかけて1.2万人増加したが、このうち1万人が臨海部に立地した工業の雇用によるものであった。後述するが、この従業者数の急増は、市の経済や行財政の変化の原動力となっていく。

以上から、田子の浦港に代表される産業基盤の整備の結果、工業部門の成長がみてとれる。さらに工業内の産業構成を見るために、富士市内のリーディング産業の変遷を「製造品出荷額等」の値に基づいて見てみる。

図2-3を見ると、一貫して第1位産業はこの地区の基幹産業である「パルプ・紙」となっている。しかし、

全体に占める割合を見てみると、50%を超えていた1967年に比べ、1976年には40%にまで低下しており、2位の「輸送機械」との差は20ポイント近くあるものの、市内産業における圧倒的な優位性は失われつつある。2位以降には「化学工業」や「輸送機械」といった重化学工業が並び、市全体としては徐々に軽工業の比率が低下する方向へと向かっている。市内の工業では輸送機械産業の成長も見られたが、これは第1章で触れた日産自動車吉原工場の拡張や関連産業の集積があったためである<sup>60</sup>。

先の第1章において、県内工業都市と比較した際の吉原市の相対的な地位の低下について触れたが、合併以後の富士市を県内都市と比較してみよう。静岡県都市別製造品出荷額等の上位5都市をとると、1965年から1976年までの12年間は静岡市、清水市、沼津市、浜松市、富士市の5都市の中での順位変動となっている。

このうち1965年と66年の富士市の数字は2市1町の合計値である。図からも分かるように、1965年には浜松市、清水市に次いで県内3位だったが、合併と同時に清水市を抜き、1972年からは浜松市も抜いて県内トップの工業都市へと飛躍したのである。

このような工業における従業者数の増加と工場用地の拡大は、地域他産業や経済に大きな影響を与える。

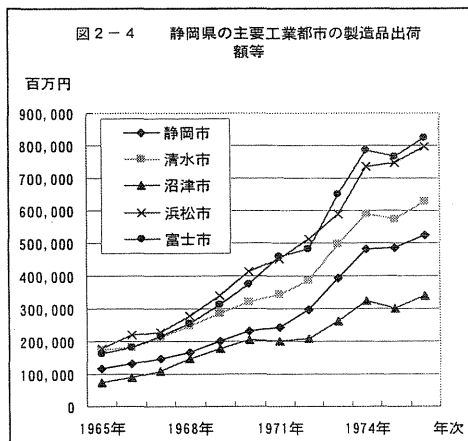
まず人口と世帯数の変化を見てみると、ともに急速な伸びを示している。工場の従業員やその家族が転入

してきたことによる、人口の社会的増加と考えられる。表2-4で挙げた工業の従業者数の増加と照らし合わせてみると、1965年から1973年までの9年間に、工業の従業者数は約1万2千人増、市内総人口は約3万5,000人増となっている。

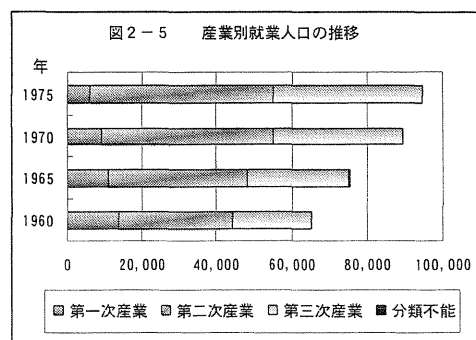
以上のような人口の急増は、生活関連行政サービスを必要とする。そこで、前述した『富士市総合開発計画書』の中の開発事業のうち、社会開発事業がどのように計画されているかを表2-1で見よう。「教育施設」や「衛生施設」、「住宅開発」など、人口増に対応する事業が見られる。さらに、前出の表2-1に示した県の事業においても「住宅」として16億円の事業費が組まれている。この時期に市や県によって「広見団地」や「湯沢平団地」、「富士見台団地」などの大規模団地が建設されており、その3団地で合計約4,300世帯、人口1万4000人以上の住居が整備された<sup>61</sup>。

なお、人口増加を旧市町別に見ると、特に旧鷹岡町域において市平均を大きく上回る増加率となっている。前述の通り、鷹岡町は吉原、富士、さらに富士宮のそれぞれの市街地までほぼ同距離といった場所に位置しており、幹線道路<sup>62</sup>も多く、アクセスが便利なこととあって、新市においては住宅地区として機能するようになったといえる。

市が新都市建設の際に掲げた事業は、田子の浦港整備を中心とする産業基盤整備と、その結果として起こる社会変化（人口の急増）も念頭においたものであっ



出所)『静岡県統計年鑑』各年版より作成



注) 合併以前の数字は2市1町の合計

出所) 国勢調査より(富士市企画調整部広報広聴課統計係『富士市の統計』富士市役所 各年度版より作成)

表2-5 地区別人口の推移

		1965	1967	1969	1971	1973	1975
人口 (人)	吉原	91,310	95,676	99,747	105,507	109,215	111,719
	富士	54,845	57,198	59,856	63,390	64,787	66,100
	鷹岡	16,476	17,636	19,745	21,171	23,054	24,073
世帯数 (世帯)	吉原	20,814	22,791	26,561	28,365	29,970	30,734
	富士	12,045	14,344	16,469	17,976	18,862	19,079
	鷹岡	3,608	4,000	5,055	5,560	6,103	6,377

注) 住民登録総人口

出所) 富士市市民課(富士市企画調整部広報広聴課統計係『富士市の統計』富士市役所 各年度版より作成)

たといえる。つまり工業都市化による人口増加は、新市の行財政の推移にも影響したと考えられる。この点は第3章で詳しく触れることとする。

また一方で、工業化は農業及び漁業就業者に大きなインパクトを与えた。

図2-5は富士市内の産業別就業人口の推移を表している。先に見たように、市全体の人口が急速に増加するなかで、第一次産業就業人口は著しく減少した。1960年には、富士市内領域の総就業者数のうち5分の1以上が第一次産業に従事していたが、1975年には、10分の1を大きく下回っている。なかでも水産業は工業化の影響を顕著に受けた産業である。田子の浦港修築工事が行なわれる以前、すでに製紙会社の排水による水質汚染が始まっていた田子の浦では、田子の浦漁業組合と岳浦漁業組合が富士機械製紙工業組合から污水被害に対する補助金を受け、岳浦漁業組合は漁業権を放棄している<sup>63</sup>。さらに1957年に田子の浦で盛んだったサクラエビ漁の漁業権も170万円で売却され、污水被害に対して漁業の将来に見切りをつけている。2市1町の水産業従事者は、1965年には26人、1975年には20人となった。ともに総就業人口の0.1%にも満たない数字であり、田子の浦港の修築事業が原因で

はないものの、地域の工業化による影響を直接的に受けたかたちで衰退している。これに対して第二次、第三次産業はともに堅調な伸びを示した。特に1965年から1975年にかけて市内の総就業人口は約2万人増加しているが、第二次産業は1.1万人、第三次産業は約1.2万人の増加となっており、就業人口では第二次産業が最も多いものの増加寄与度では第三次産業の方が大きくなっている。

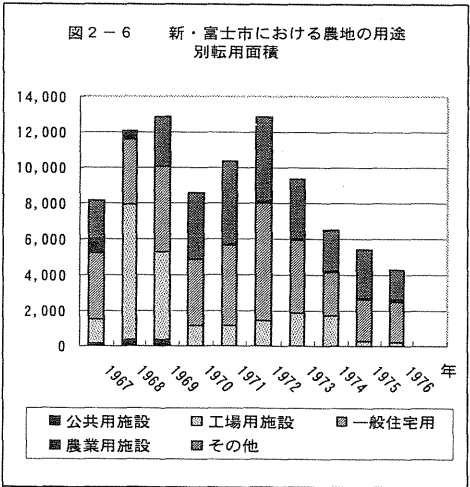
就業人口の減少がすすんだ第一次産業のうち、農業に関するデータを見てみよう。『富士市総合開発計画』では「適地適産を重視した都市近郊農業へと移行」を目指すと言われていた<sup>64</sup>。表2-6は合併前後の旧市町別の農家戸数と経営耕地総面積の変化を表している。ただし農家戸数の減少は、農業の大規模経営化を意味しているという訳でもなく、1965年から75年にかけて、経営耕地が0.5ヘクタール未満の農家が市内農家全体に占める割合は49%から55%に増え、逆に1.5ヘクタール以上の農家は8%から6%へと減少している<sup>65</sup>。農家戸数とともに経営耕地総面積も減少しており、農業全体が縮小傾向をたどったといえる。旧市町別にみても一様に減少傾向にあり、市域の中で機能分担し、農業を担当する地域ができたという訳ではない。『富

表2-6 農業の変化

	戸数				指数(1960年を100として)		
	1960年	1965年	1970年	1975年	1965年	1970年	1975年
吉原市	4,613	4,002	3,475	3,175	0.9	0.8	0.7
富士市	2,281	2,007	1,848	1,687	0.9	0.8	0.7
鷹岡町	966	848	683	617	0.9	0.7	0.6
総計	7,860	6,857	6,006	5,479	0.9	0.8	0.7

	経営耕地総面積(アール)				指数(1960年を100として)		
	1960年	1965年	1970年	1975年	1965年	1970年	1975年
吉原市	338,962	286,164	248,137	209,840	0.8	0.7	0.6
富士市	137,174	113,925	100,222	81,362	0.8	0.7	0.6
鷹岡町	48,262	42,490	33,322	26,721	0.9	0.7	0.6
総計	524,398	442,579	381,681	317,923	0.8	0.7	0.6

出所)『農業センサス』各年版より作成



出所)『富士市の統計』各年度版より作成

表2-7 合併による富士地区商業への影響

	1962年	1964年	1966年	1968年	1970年	1972年	1974年	1976年
商店数	2,868	3,060	3,325	3,388	3,482	3,706	3,867	4,299
従業者数	8,899	10,391	11,449	12,326	13,440	14,716	15,459	17,612
年間商品販売額 (百万円)	28,691	40,167	55,011	68,963	94,579	120,507	197,233	259,060

出所)企画調整部広報広聴課(『富士市の統計』各年度版より作成)

土市総合開発計画書』の中でも農業全体の縮小傾向は予想されていたが、そこでは具体的な数字として1975年には「農家戸数6千戸、耕地面積32万5千アール」という農業の規模が挙げられており、実際の推移を見るとほぼ予想どおりとなっている。急激な農業の衰退は見られなかったものの確実に減少傾向にあることがわかる。

さらに、減少した農地がどのように転用されているかを見てみよう。合併翌年の1967年から1976年までの10年間では、合併直後2、3年間については公共施設への転用もあるが、概して一般住宅用と工業用施設への転用の多さが目立つ。新設・増設する工場用地として、さらに都市化にともなう一般住宅用地として転用されていると考えられる。やはり土地利用の面でも広域開発や工業化の進展が確認できる。また、こうした用地転用は都市整備にともなうものであり、市の財政支出の中の土木費にも多分に影響を与えていると考えられる。この点については第3章で再び触れることとする。

続いて商業における変化を見てみる。合併直後には、吉原・富士・鷹岡の旧市町3地区に商業の核である商店街が分散していたため、『富士市総合開発計画書』の中では、「既成市街地の再開発、新市街地の開発にあたっては、土地区画整理事業により積極的な推進をはかるものとし、市街地再開発については、吉原地区の防災街区造成事業、富士・鷹岡両地区にあつては富士駅周辺都市改造及び入山瀬駅前通り改良事業の遂行を図る」としていた。新市街地の形成による市内の商業核の分散を解消するにはかなり時間を要すると考えられるが<sup>66</sup>、「商店数」、「従業者数」、「年間販売額」とも拡大の方向に向かっている。これらの背景には、高度成長にともなう個人所得の増加もちろんあるが、工業の発展と人口の急速な増加に伴う購買力の増大があると考えられる。1972年から74年にかけての年間商品販売額の急激な伸びはオイルショックによる価格急騰の影響と考えられるが、旧市町別に卸売業と小売業の比率を見ると、吉原市域と旧・富士市域では各データで比較的小売業の伸びが大きく、特に年間商品販売額ではその傾向が顕著である。それに対し、どの項目でも市内で最も高い成長率を示した鷹岡町域では、卸売業が小売業を上回る伸び率を示している<sup>67</sup>。このことは、東名高速道路の富士インターチェンジが鷹岡町に近い場所に位置しているため、各種物流機能が集積し

てきたためと考えられる。

### 第3節 公害問題

1960年代の岳南2市1町では、大気汚染、騒音振動、河川汚濁、田子の浦港のヘドロ等といった一連の公害が深刻化していた。表2-8は、1965年から69年までの5年間の公害に関する苦情の取扱い件数である。年間総件数は4年間で2.49倍にまで増え、苦情件数の内訳をみると最も多いのは騒音であるが、増加倍率が最も大きいのは汚濁排水となっている。こうした公害拡大に対処するために、県企画部調整課は1965年8月に2市1町を一元とした「岳南地域公害対策協議会」を発足させ、公害対策の強化につとめた<sup>68</sup>。同協議会によって発表された調査結果では<sup>69</sup>、1964年から66年までに順次減少傾向をみせたのは振動、亜硫酸ガスで、増加していたのは粉じん、騒音、河川の汚濁であった。2市1町は、合併後もそれぞれ設置していた公害係をそのままおいて住民の産業公害に対する苦情処理に当たった。以下では、合併時期のこの地区の公害について見てみよう<sup>70</sup>。

表2-8 公害発生苦情取扱い件数の推移

	1965年 (A)	1966年	1967年	1968年	1969年 (B)	B/A
ばい煙	7	7	11	10	14	2.00
粉じん	5	10	12	7	11	2.20
ガス	3	2	7	2	4	1.33
臭気	5	12	8	17	15	3.00
排水	4	11	16	26	30	7.50
騒音	23	17	39	48	44	1.91
振動	3	2	10	3	4	1.33
その他	1	2	2	1	5	5.00
計	51	63	105	114	127	2.49

出所)『富士市二十年史』1986年、865頁より作成

公害の中でも大気汚染と水質汚濁は、製紙を基幹産業とする富士市にとっては宿命的な問題であった。ともに長年に渡って徐々に蓄積され<sup>71</sup>、合併の時期に顕在化している。富士市、富士宮市、芝川町、富士川町、蒲原町を含む一帯は、大気汚染防止法<sup>72</sup>による煤煙規制区域に指定されることになり、同法は、1969年3月から施行された。この大気汚染防止法の指定区域は3クラスに分けられていたが、富士地区はB地区に指定され、煙突から出る亜硫酸ガスの着地濃度は0.045PPMに規制された。しかし、これに先だって1968年に県と富士市によって行なわれた市内19ヶ所



での亜硫酸ガスや降下粉塵などの測定では、政府が設定した着地濃度規制を大きく上回る結果が出た<sup>73</sup>。住民からの苦情も多くなり、市は、市内大手 13 社 15 工場に住民と公害防止協定を結ぶよう指導した。1971 年になると市は、大気汚染に関わる喘息など呼吸器系疾患患者の救済に乗り出し、1974 年 9 月には富士地区は公害健康被害補償法制定により第一種地域の指定を受ける。

一方、水質汚濁は、製紙工場による汚水の放流から始まり、田子の浦港のヘドロ公害へとつながっていった。製紙工場から排出される汚水は沼川や潤井川、滝川に未処理のまま放流され、家庭排水やゴミなども加わって全て田子の浦港に注いでいた。こうした汚物は腐敗して水面に浮きあがって悪臭を放ち、その上、港湾内に堆積することによって船舶の航行にも支障をきたすほどになった。1970 年頃には、田子の浦港のヘドロ公害は、全国的に知れ渡るほどの深刻な問題となっていた。田子の浦港の修築、つまり富士市の工業化との関連を見てみると、1966 年 4 月の田子の浦港開港の時点での港内の水質汚染は、ヘドロの堆積や悪臭に対する苦情はあったものの、際立って目立つほどではなかった。港内のヘドロを浚渫して近海に捨てていたが、1970 年に沿岸漁民の反対により浚渫作業も中止となって、ヘドロの堆積は増加していった。当時、一日平均で岳南排水路から 130 万トン、製紙以外の企業や一般家庭から 50 万トン、合わせて 180 万トンの汚水が田子の浦港内に排出されており、年間 180 センチのヘドロが堆積されていると計算されていた<sup>74</sup>。

ここで岳南排水路に関して見てみよう。1950 年代にすでに岳南地区では製紙産業が盛んになっており、農業用の灌漑用水への汚水混入などの問題が生じていた。そこで 1951 年に、県が計画していた岳南排水路工事促進によって汚水問題の解決を図り、以後 20 余年の歳月と 40 億円という巨費を投じて建設された。工場排水の専用排水路として整備延長が重ねられ、総延長約 36 km、日に 100 万トン以上の排水が流される地域産業の大動脈としての機能を果たしていた。その整備事業は新都市建設時にも計画の中に盛りこまれ、田子の浦港整備、富士川工業用水道整備と並んで、地域の産業基盤整備のための大事業として位置づけられており、ヘドロ公害対策として終末処理場やポンプ場の建設も検討された。しかし結局は海中への放流が続けられたため、工場排水と灌漑用水の混入という問題は解決したものの汚水・ヘドロ問題に関してはむしろ悪化の原因の一つとなり、1971 年の水質汚濁防止法による規制へとつながっていったのである。

また、合併期に起きた公害の一つとして、地下水の塩水化現象もある。地下水の塩水化は、岳南地域の紙・パルプ工場による莫大な量の地下水の汲み上げと、1958 年から始まった田子の浦港の建設工事によって

引き起こされた<sup>75</sup>。塩水化対策・さらに将来の地盤沈下防止のために地下水の汲み上げが規制され、工業用水の水源を他に求めることが考えられた。塩水化が激しくなる以前に、旧・富士市域では地下水の水位の低下が著しくなり、水不足が深刻になっていたため、静岡県は工業用水及び農業用水を補給する目的で、1957 年度から富士川工業用水道の建設に着手していた<sup>76</sup>。この工業用水道が 1964 年 4 月から通水を開始していたため、塩水化対策として期待されたが、これだけでは地区内の地下水からの転換の要望には応じきれなかった。同時期に水不足に陥っていた静岡庵地区<sup>77</sup>でも静岡庵工業用水道の給水量に限界が見られたため、県では両地区の水需要への対応策として、1966 年から「東駿河湾工業用水道」の建設に着手し、1971 年 12 月から一部給水を開始した<sup>78</sup>。これらの対策によって地下水の塩水化の被害は次第に縮小されていった。

以上見てきたように、富士市域では公害は長年の問題として悩みの種ではあったが、合併による地域の工業化とともに深刻化していった。この時期は社会問題として公害が注目され始めた時期であり、工業化による新都市建設の負の産物としてみなすことができる。

#### 第 4 節 小括

産業基盤の整備のために修築された田子の浦港は、原材料の搬入口として製紙産業の新展開、さらに新産業の成長に貢献した。また圧倒的なシェアを占めていた製紙産業に頼るところが大きかった同地域の工業構造も、合併と港湾の整備完了後には重化学工業が成長し始め、徐々にではあるが産業の多様化が進んでいった。市全体における産業の変化を見ると、企業・工場の誘致・進出を中心に工業が発展し、その影響は農家・農地の減少、商業の発展、総人口の増加という形で展開していった。田子の浦港の修築・整備、そして工場や企業の進出というように資本が投下され、それによって労働力が集積する。その集積に対応してさらなる街の整備が要求されていったと考えられる。また工業化による地域産業の振興ばかりが目に入りがちだが、公害という想定外の問題が生じて、市民生活や行政体、企業にも負の影響を及ぼしていったことも忘れてはならない。

こうして田子の浦港の整備を原動力として、街の産業・経済が変化していくわけだが、これらの動きに対応する行財政の変化を検討していく。

### 第 3 章 合併後の地方行財政の変化

一般に市町村合併のメリットとして、行政組織の合理化による資源の有効配分と自治体の行財政基盤の強化が挙げられる。この章では、新産業都市型合併にお

ける財政構造の変化を富士市の具体的な財政データを分析することによって検証してみたい。冒頭で述べたように、「昭和の大合併」も「平成の大合併」もともに市町村の財政難が合併促進の大きな要因であった。しかし第1章で見てきたように、富士市における合併は財政問題が直接の理由ではなく、広域開発を目的とする合併であった。そこで、合併前後の財政構造の変化を見ていくことによって、富士市の新産業都市型合併の特徴を探ってみたい。合併前の2市1町と新市の財政比較<sup>79</sup>、さらに新市の財政の推移を観察することによって、より具体的な議論が可能となると思われる<sup>80</sup>。

### 第1節 財政規模の変化

まず合併以前の2市1町の予算現額を表3-1で比較してみよう。人口規模でみる吉原市、旧・富士市、鷹岡町の比率は、だいたい「5:3:1」程度である。1966年度の歳入予算現額の規模をみるとほぼその比率通りの規模になっている。人口が10万人に近い市と2万人に達しない町とが一人当たりの歳出額ではほぼ同額になっているということになる。一人当たりの予算現額を計算すると、吉原市と鷹岡町がほぼ同額で、富士市は約3千円ほど高くなっている。富士市では合併の議論の際に時期尚早論の理由の一つとして「今の市財政でも充分やっているので合併は今はいらない」という意見が出ているが、その意見の背景はこのような財政の違いがあったと考えられる。

合併前と合併後を比較してみると、単純に3市町を合計した規模よりもはるかに大きくなっている。当然

のことではあるが財政削減を目的とした合併ではなく社会開発を目的に積極財政が組まれた結果であるといえる。

合併後の財政推移(決算額)を見ても、年々顕著に増加している。決算額で見ると歳入は10年間で5.4倍に、歳出は4.8倍になっている。市としては常に歳入が歳出を上回っており、赤字は経験していない。

続いて、増大する歳入の財源はどこにあるのかを見ていく。

### 第2節 財源の変化

公共団体の財政力をあらわす一つの指標として依存財源比率に着目して見てみる。財源の国や県への依存が高くなればなるほど委理事務が増え、市町村は国政・県政の下請け機関として機能するようになり、地方自治や地方分権といった実体から離れていくことになる。歳入のうち「地方譲与税」、「地方交付税」、「国庫支出金」、「県支出金」、「市債」、「各種交付金」を合わせた依存財源が占める割合を見ると、合併前の2市1町では、依存財源比率が低かった鷹岡町・吉原市、依存財源比率が高かった旧・富士市と色分けされる。特に鷹岡町では国や県への依存の少ない財政を背景に歳入の「自治」をある程度達成し、これまで合併を行わずにいたが、歳入の構成比を見ると、町税の占める割合は他の2市に比べて低くなっており、自主財源の中でも諸収入の占める割合が大きくなっている。また国からの交付金の少なさは同時に大規模な公共事業の実行を困難なものとし、逆にそのことが合併に踏み

表3-1 合併前後の歳入規模 (単位: 百万円)

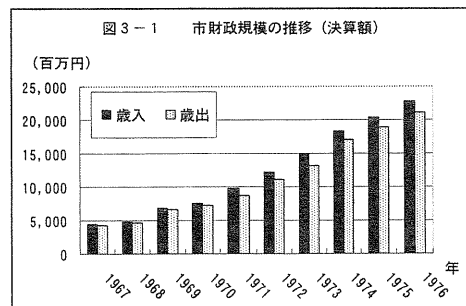
	合併前				合併直後	合併後
	旧・富士市	吉原市	鷹岡町	計	富士市	富士市
歳入合計	1,444	2,084	372	3,901	6,661	20,177

注1) 予算現額のため、歳入と歳出は同額

注2) 数字に関しては本文の注79、80を参考

注3) 「合併前」は1966年、「合併直後」は1968~70年の平均値、「合併後」は1974~76年の平均値である。

出所) 各市町『一般会計歳入歳出決算書』各年版より作成



注) 数字に関しては本文の注79、80を参考

出所) 各市町『一般会計歳入歳出決算書』各年版より作成

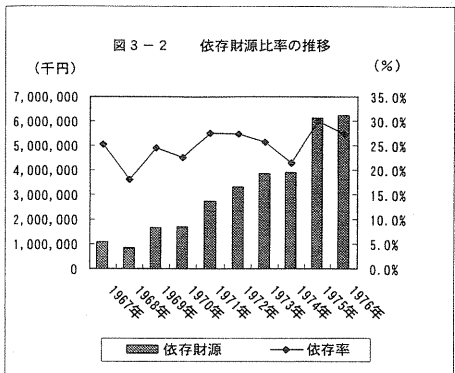
表3-2 依存財源比率の変化

	合併前				合併直後	合併後
	富士市	吉原市	鷹岡町	計	富士市	富士市
自主財源	1,041,009	1,618,397	299,422	2,958,827	5,037,818	14,731,020
依存財源	403,259	465,811	72,975	942,045	1,623,215	5,445,878
依存財源比率(%)	27.9%	22.3%	19.6%	24.1%	24.4%	27.0%

注1) 数字に関しては本文の注79、80を参考

注2) 「合併前」は1966年、「合併直後」は1968~70年の平均値、「合併後」は1974~76年の平均値である。

出所) 富士市『一般会計歳入歳出決算書』各年版より作成



注) 数字に関しては本文の注79、80を参考  
出所) 富士市『一般会計歳入歳出決算書』各年版より作成

切った要因の一つと考えられる。旧・富士市に関しては、第1節で見たように一人当たりの財政規模では最も大きいものの、国や県への依存財源比率も最も高いという結果になっている。

図3-2は合併後の新市の依存財源の推移を表している。基本的に依存財源比率は25%前後で推移しているが全体でみると微増傾向にあることがわかる。1968年と1974年にはその前後の年と比べて大きく低下しているが、これは市債の減額によるところが大きく、国や県からの交付金額には大きな変化はない。それだけ財政の中でも市債の占める割合が高くなっていることがうかがえる。工特地域整備促進法の第9条によって「地方公共団体が整備基本計画を達成するために行なう事業に要する経費に充てるために起こす地方債（港務局の発行する債券を含む）については、法令の範囲内において、資金事情及び当該地方公共団体の財政状況が許す限り、特別の配慮をするものとする」として、市債の発行限度の緩和が法的に認められたことによる変化と考えられる。また合併に際して特例措置がとられる地方交付税に関しては、特例措置（5年間

の交付金保証）が終わった1972年に前年比46.8%と大きく減少しているものの、その後は徐々に増加傾向にある。

合併直後の1967年と10年後の1976年とを比べると、歳出全体に占める国庫支出金の割合が増加している。国庫支出金とは、市が行なう公共事業等に必要経費の一部、または全部を国が交付する補助金などであり、国からの奨励的・財政援助的な意味をもつ「国庫補助金」を含んでいる。富士市の場合、工特法がらみの補助金行政が展開され、国や県の財源への依存度が合併前よりも高まったといえる。その依存財源比率が増加しているということはそれだけ市財政の歳入面での自立性が薄れてきているということを意味している。

第3節 歳出構造の変化

合併前の2市1町の歳出構造を比べると、それぞれの市町財政の特徴が表われている。教育費は多くの市町村で高い割合を占める傾向にあるが、2市1町においても鷹岡町を筆頭に大きな比重を占めている。さらに、旧・富士市では土木費が突出しており、鷹岡町は農林水産業費が高い割合を示していた。吉原市は両市町の中間的な数字となっている。

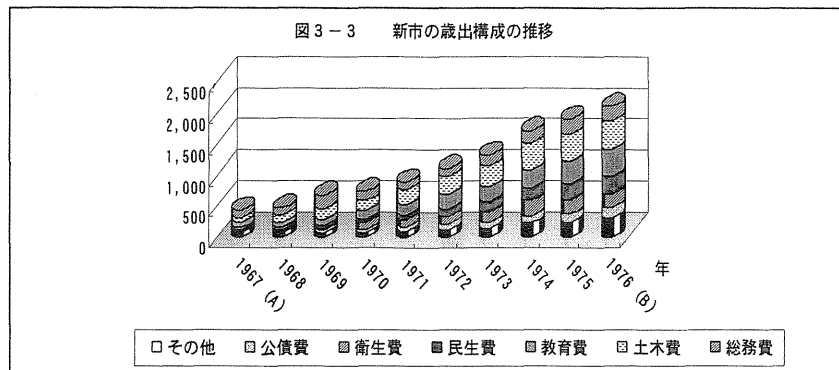
土木費は「住宅費」や「宅地造成費」、「都市計画費」、「道路橋梁費」などの支出項目を含む項目であるため、旧・富士市では都市基盤の整備に歳出の重きをおいていたことがわかる。それに対して鷹岡町では農林水産業費が高くなっているが、これは全て農業費である。町が農業施策を重要視していたことがわかる。

続いて合併後10年間の決算額の推移を図3-3で見ると、1967年から1976年までに歳出規模は4.85倍となっているが、項目別では議会費・総務費・労働費・農林水産業費の4項目が増加倍率で平均を下回っている。1967年の時点では歳出全体に占める比率の上位3項目は総務費、土木費、教育費の順だったが、1976

表 3-3 2市1町合併前の歳出構成 (単位: 千円)

歳出項目	富士市		吉原市		鷹岡町		2市1町合計	
	予算現額	構成比	予算現額	構成比	予算現額	構成比	予算現額	構成比
歳出合計	1,444,268	100%	2,084,208	100%	372,397	100%	3,900,873	100%
議会費	25,125	1.7%	36,610	1.8%	8,225	2.2%	69,960	1.8%
総務費	171,460	11.9%	366,166	17.6%	54,568	14.7%	592,194	15.2%
民生費	165,209	11.4%	187,699	9.0%	49,785	13.4%	402,693	10.3%
衛生費	76,215	5.3%	104,706	5.0%	11,935	3.2%	192,856	4.9%
農林水産業費	63,485	4.4%	118,618	5.7%	62,602	16.8%	244,705	6.3%
商工費	27,272	1.9%	38,514	1.8%	1,329	0.4%	67,115	1.7%
土木費	493,041	34.1%	462,582	22.2%	48,083	12.9%	1,003,706	25.7%
教育費	226,585	15.7%	483,901	23.2%	115,761	31.1%	826,247	21.2%
公債費	100,321	6.9%	104,425	5.0%	9,801	2.6%	214,547	5.5%
その他	95,555	6.6%	180,987	8.7%	10,308	2.8%	286,850	7.4%

注1) 合併前の数値は、2市1町を合計したもの。  
注2) 数字に関しては本文の注79、80を参考  
注3) 「その他」の項目には「労働費」、「消防費」、「災害復旧費」、「諸支出金」、「予備費」を含む  
出所) 各市町『一般会計歳入歳出決算書』各年版より作成



注1) 数字に関しては本文の注79、80を参考

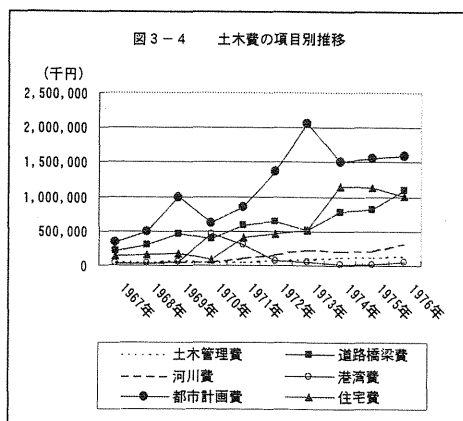
注2) 「その他」の項目には「商工費」、「農林水産業費」、「議会費」、「労働費」、「消防費」、「災害復旧費」、「諸支出金」、「予備費」を含む

出所) 富士市『一般会計歳入歳出決算書』各年版より作成

年には土木費、教育費、民生費となっている。総務費は「徴税費」、「戸籍住民登録費」、「選挙費」といった役場関連の出費であるため、合併による行政機構の統合の影響が大きく出たと考えられる。総務費が歳出全体に占める割合は、2市1町時の合計と、合併10年後を比較すると大幅に減少している。

また図3-3を見ると、衛生費、民生費の急増も目につく。1976年の数字では、衛生費の中でも約10億円が公害対策費として支出されており、前述した工業化の弊害としての公害問題による支出額の増加であることがわかる。民生費は「社会福祉費」、「児童福祉費」、「老人福祉費」といった項目がその大部分を占めており、衛生費と同様に公害問題、社会問題対策として増加していると考えられる。

続いて歳出の中で最大の割合を占め、合併後の上昇率も激しい土木費に注目してみる。合併後に急増、10年間の推移を見ても、合併直後には歳出合計の5分の1程度だったものが、約4分の1を占める水準で推移している。その内訳を図3-4で見よう。



注) 数字に関しては本文の注79、80を参考

出所) 富士市『一般会計歳入歳出決算書』各年版より作成

「都市計画費」と「住宅費」、「道路橋梁費」の3項目の割合が大きく、金額も上昇傾向にある。「港湾費」については、田子の浦港の整備事業が県営事業であったため、市の負担は少なくなっている。さらに、図3-3では公債費も増加傾向にあるが、その支払いの元である市債の中では「教育債」と「土木債」の占める割合が大きい。1976年時には「教育債」が約10億円、「土木債」が約5億円となっており、公債費の増加も、開発促進によるものであることがわかる。

ここで、富士市の財政歳出構造の特徴を知るために、全国の類似団体市町村（人口と産業構造に基づいて全国の都市を17類型に分類）の歳出構造と比較してみた<sup>81</sup>。1967年度と1972年度の歳出決算額を見ている。富士市では総務費が24.8%から12.1%と大きく減少している。類似団体でも19.4%から13.8%と減ってはいるものの、富士市の減少率とは比較にならない。やはり合併による合理化の影響が出ている。大幅な減少を見せたのはどちらも総務費だけであり、その減少分が他の項目に割り振られている。富士市では土木費（19.8%から25.0%に）と衛生費（6.2%から11.2%）がそれぞれ5ポイント以上増えているが、類似団体では土木費（21.7%から32.7%）が単独で10ポイントの増加となっている。類似団体の衛生費は、7.9%から8.5%とほぼ変化はなく、富士市ではやはり公害に対する支出が相対的に見ても大きいことがわかる。

これだけを見ると富士市が特に土木費に突出した歳出構造とは言えない。そこで、歳出の性質別項目で類似団体と比較してみる。67年度の富士市と類似団体の建設事業費はそれぞれ44.6%と33.0%となっており大きな開きがある。これは合併にともなう都市計画によって生じた差であると考えられる。5年後の72年度には両者ともにほぼ40%に収束してきている。また公債費を見ると、類似団体では3.9%から3.0%へと減少傾向にあるが、富士市では5.8%から8.0%となっており、もともと高めだったものがさらに増加してい

る。逆に富士市の方が小さい項目を見ると、人件費は類似団体が29.0%から28.3%となっているのに対し、富士市では26.2%から25.1%と約3ポイントの差を保った状態となっている。

このように田子の浦港周辺の道路をはじめとする都市整備に費やされる都市計画費や、増加した労働者やその家族のための住環境の整備のために費やされる「住宅費」、「宅地開発費」などの支出と、それをまかなうための公債費が増加した。加えて合併時には全く予想しなかった公害対策費＝「衛生費」が増大することとなった。合併によって変化する都市構造と都市問題に対応するかたちで歳出構造も変化したのである。

#### 第4節 小括

合併以前の各市町における特色は次の通りであった。まず、旧・富士市では国や県への依存度が高く、歳出では土木費への支出が大きかった。鷹岡町では、依存財源比率では最も健全性が高かったものの、トータルとしての財政規模の小ささが目立ち、また町税の占める割合は低かった。合併後の変化では、依存財源の増加率が自主財源の増加率を上回っており、国や県への依存を高めながら、財政規模は急激なペースで膨張を続けていった。合併によって都市計画や産業基盤整備などの新市の建設という大事業を遂行していくために、その財源を自主財源だけではまかないきれず、依存財源に頼るようになったのである。歳出項目別では、土木費・公債費の増加が著しく、『富士市総合開発計画書』の事業からもわかるように田子の浦港周辺をはじめとする道路等の都市計画や、東名高速道路近辺の宅地開発を中心とする住環境整備へと向けられている。これは田子の浦港の整備による企業・工場の進出と、それにとまなう労働力人口の増加に対応するための財政支出であった。それらの開発促進の支出とは対称的に、衛生費・民生費といった開発によって生じた「外部不経済」の対策費も増加していった。

#### おわりに

以上で検討してきたことから、富士市における新産業都市型合併の特色をまとめると、次のようになる。

第一に「広域開発」のための「広域行政化」であった。それまでの合併に見られたような末端行政機構の整理統合ではなく、まず地域開発（主に工業による）の振興が大目標としてあり、それに伴う労働力の増加、さらに都市基盤の整備といった事態に対応するための手段として国や県が強力に推進して市町村の合併が行われた。行政上の境界線が存在が意志決定や現実の投資行動の妨害にならないように考慮しての政策であった。

第二に、地元住民の間に合併を求める声が満ちてからの合併ではなく、先行投資的な要素の強い合併であった。開発拠点となるための合併、そしてその先にある地域産業の発展を、そのまま住民の利益へと結びつけることは難しく、そのため合併の目的と住民生活とが遊離してしまい、住民不在の合併議論となってしまった。「産業開発のための合併」というと少し短絡に過ぎるかもしれないが、終始行政が牽引した合併は、地元住民にとってはまるで他人事のように進行していった。議論が住民から離れたところで展開したことは、その原因でもあり結果でもあったと言える。

第三に、「昭和の大合併」のように財政難を理由としない合併であった。赤字を抱える地方団体が合併による整理・統合によって支出を削減しようとして合併を選択することが多く、歴史的に見ても地方公共団体の財政難が合併論の呼び水となってきた。しかし、新産業都市型合併ではそういった議論は無く、財政に関する議論は投資規模の拡大や新事業費を求める方向で動いた。つまり、地域開発によって起こる労働力・人口の増加、都市基盤の整備などに対応した財政へと変化していくことになったのである。

第四に、田子の浦港の整備を原動力として、経済・産業においては商・工業の発展、農業の衰退という変化、行財政においては都市計画・住環境整備のための開発費の増加という変化が生じた。さらに工業の内部では、製紙産業以外の産業の成長という産業変化や県内における相対的な富士地区工業の地位の上昇という変化が生じた。それらは田子の浦港の整備や企業・工場の誘致・進出といった資本の投下によって引き起こされた現象であった。

第五に、地域開発、特に工業の振興を目標とした新都市建設計画によって地域の産業は成長したものの、工業に特化した政策の結果として公害が発生し、市は想定外の社会的費用を負担する結果となった。これは住民福祉の向上を目指すべき自治体はその目的を忘れ工業育成に専念し過ぎた結果であった。

そして第六に、合併後の市財政は、歳入は国や県からの交付金によって依存財源比率を高めながら膨張し、歳出では土木費・公債費という開発促進型の費用と、衛生費という公害対策費用の2つを大きな柱として急増していったのである。

総じて、島氏の議論との関係で新産業都市型合併を位置付けるならば、自主的合併の中の都市型合併に区分されていたが、拠点開発方式による広域開発を目指した国や県の施策の下で全国的、画一的に進められている点を考えると、従来の類型区分だけではおさまらない要素があったことがわかった。また、工業開発を目標とした地域開発は、確かに商・工業の発展による地域経済の活性化をもたらしたが、一方で都市基盤の整備に莫大な財政支出が必要となり、さらに、住民生

活は公害によって著しい被害を受けることになった。しかし、今回の分析は富士市に限定して行なったものであり、これらの特徴が他の新産業都市型合併にも普遍的に言えることなのかという点は、今後の課題として残った。

- 1 島恭彦編『町村合併と農村の変貌』有斐閣、1958年。
- 2 福武直編『合併町村の実態』東京大学出版会、1958年。
- 3 臨海型装置工業に多い装置型工業ではオートメーション化が進み従業員数は少なく、またスクラップ・アンド・ビルド方式によって新規地元採用による雇用の増大は期待できない。また指定地域や経済圏への波及効果や計画実現性の疑問に触れ、さらに政治駆け引きによる指定地域の増加によって拠点開発方式そのものの意義が揺らいでいるとしている。(佐藤竺『日本の地域開発』1965年、177-201頁参照)。
- 4 佐藤竺『前掲書』234-246頁参照。
- 5 片柳勉『市町村合併と都市地域構造』古今書院、2002年。
- 6 東京市政調査会『都市問題』第69巻第6号、1978年、6月号「特集 広域都市の研究 ―いわき市を中心に―」参照。
- 7 静岡県『静岡県史 通史編6 近現代二』、平成9年、第4編 第1章 第1節総合開発の夢と現実、659頁参照。
- 8 山田公平「市町村合併の歴史的考察」『現代自治体再編論』2002年、219-223頁参照。
- 9 島氏は、自然村から行政村への再編、さらに農民を絶対主義官僚の統治しやすい画一的な人間(忠良な国民)へとつくりあげる教育制度と結合したこの町村合併をさして「政治的囲い込み運動」と呼んでいる。(島恭彦編、前掲書、4頁参照)。
- 10 前掲『静岡県史 通史編6 近現代二』698頁参照。
- 11 緊縮財政下の国家財政膨張で地方財政平衡交付・地方交付税の圧迫・縮小、朝鮮戦争・講和後の地域経済の不均等激化・貧富団体のアンバランスなどによる地方自治体の赤字団体化が広がっていた。山田公平、前掲論文、225頁参照。
- 12 一段階の行政期間には一つの特定の事務が割り当てられる、能率化のため、その規模、能力、財源から見てふさわしい段階の団体に事務を割り当てる、事務の割り当てはまず市町村、次に都道府県という順序で優先権が与えられる。
- 13 シャープ勧告に従って1950年に設置された行政委員会方式の地方財政委員会は、1952年自治庁の発足とともに廃止され、地方団体関係者を含む行政委員会方式による地方行政運営の構想は定着することができなかった。1951年に市町村民税法人割が創設され、54年にはいったん廃止されていた道府県民税も復活している。他方、道府県税の中核と予定された付加価値税の導入は54年に正式に断念された。道府県民税と市町村民税、法人税と市町村民税というように、シャープが避けようとした税源の重複が生じる結果となった。またシャープが徹底縮小を求め、神戸勧告が具体案を提示した特定補助金についても、50年の大削減移行は時々の国政課題とリンクしながら増大傾向へと転じていった。(前掲『静岡県史 通史編6 近現代

二』698頁-700頁参照)。

- 14 岡田知弘編『市町村合併の幻想』自治体研究社、2003年、17頁参照。
- 15 合併後に新・富士市となる地域を指す。
- 16 富士市『吉原市史』1978年参照。
- 17 富士商工会議所「二市一町合併促進に関する要望書」1964年参照。
- 18 海野庄三『地域の歩みと産業 変革期の道標として』富士商工会議所、1996年、84-85頁参照。
- 19 同協議会の委員は、田子の浦村村長船山啓治郎、吉原市市長鈴木清一、県議会議員遠藤和一、吉原商工会議所事務局長池田文輔、原田村の稲岡正次、元吉原村助役鈴木実、須津村助役大塚城一、吉永村村長吉村眞吾らであった。(海野庄三、前掲書、85頁参照)。
- 20 田子の浦港修築期成同盟会は富士地区の市町村、議会、各工場、農協、漁協、商工会議所を構成員として結成された(富士市『富士市史』下巻、1966年、999-1001頁参照)。
- 21 会長には斎藤寿夫静岡県知事が就任している。斎藤知事は富士市の出身であり、地元の大企業である大昭和製紙の関係者である。
- 22 旭化成は、工場用地の条件として、工場敷地として20~30万坪が確保できること、港があること、良質で豊富な用水があること、交通の便が良くて大消費地に近いこと、地価は安いことなどをあげた(前掲『富士市史』956頁参照)。
- 23 前掲『富士市史』955頁参照。
- 24 財団法人日本経営史研究所編『旭化成八十年史』旭化成株式会社、2002年、273頁参照。
- 25 以上の記述は、前掲『旭化成八十年史』274頁参照。
- 26 富士市『富士市史 下巻』1966年、961-981頁参照。
- 27 用地買収にともなう市の負担。市と地元住民との交渉の結果、市の買収価格は坪当たり2,330円。旭化成と富士市の交渉では、最終的に市の負担が1億1,845万円、会社負担が3億1,845万円となった(前掲『富士市史』981-987頁参照)。
- 28 1955年の旭化成工業の従業員数は16,154人、富士カシミロン工場が操業開始する1959年は16,315人、1965年は16,383人となっている(同社『有価証券報告書』、『全旭連20年史』1969年、前掲『旭化成八十年史』336頁参照)。
- 29 臨海地帯の指定を受けると漁業、工業、商業区域を指定し同地帯には港湾発展を目的とする施設、営業以外は建設されないことに規制される。
- 30 『富士ニュース』1959年11月4日付。
- 31 『富士ニュース』1960年5月27日付。
- 32 『富士ニュース』1957年4月10日付。
- 33 『富士ニュース』1957年、5月15日付。
- 34 富士市『吉原市史』下巻、1978年、657-675頁参照。
- 35 富士市『鷹岡町史』1984年、1110頁参照。
- 36 金子は今泉村田宿生まれ北海道炭鉱鉄道会社、軍隊を経て今泉村の村会議員や村長、さらに静岡県議会議員、衆議院議員などを務めた後、1952年から63年に急逝するまでの12年間にわたって吉原市長を務めている。当時の吉原市職員で、後に合併協議会にも委員として参加した関政雄の話では、金子はそのキャリアや政治手腕から市内では絶大な影響力をもっていたと

いう。

37 『富士ニュース』1959年3月12日付。

38 国立国会図書館調査立法考査局『地域開発の課題と方法－全国総合開発計画の実施にともなう問題点と接近方法－』1964年。

39 土地面積 86,628 坪、工場建物 14,333 坪という大工場で、1943 年に航空機用エンジン工場として発足。1946 年にダットサントラック戦後第 1 号社を、翌年には戦後初のダットサン乗用車をオフラインさせた。1962 年に追浜工場が完成してからの吉原工場はトランスミッション、ステアリングのユニット生産専門工場に転換し、鍛造部門を加えるなど工場の規模を拡大していった（前掲『吉原市史』359-368 頁、日産自動車株式会社社史編集委員会編『日産自動車社史 1964-1973』日産自動車株式会社、1975 年、290-291 頁参照）。

40 『富士ニュース』1993 年 7 月 3 日付。

41 『富士ニュース』1960 年 1 月 3 日付。

42 鷹岡町は隣接する市町が多いため、市内北部では富士宮市と、市内南部では富士市と、さらに市内東部では吉原市との合併を望むというように意見が三分されていた。

43 『富士ニュース』1961 年 12 月 8 日付。

44 市町村自治研究会『市町村合併ハンドブック』ぎょうせい、2002 年、7-8 頁参照。

45 岡田知弘編『前掲書』、37 頁-38 頁参照。

46 『富士ニュース』1963 年 7 月 11 日付。

47 『富士ニュース』1963 年 8 月 6 日付。

48 『富士ニュース』1963 年 7 月 17 日、27 日、29 日付。

49 富士市長がここきて「当面本命ともみなすべき岳南地域の合併を主として進むべきであって富士川町問題には拘泥しない」との所信を表明、市議会も全面支持した（『富士ニュース』1963 年 9 月 14 日付）。

50 1955 年に「地方財政再建促進特別措置法」が公布され、赤字を出した地方団体でおよそ 8 年度以内に収支をバランスさせる財政再建計画を策定し自治省の承認を得たものを「財政再建団体」とした。

51 前掲『吉原市史』724-725 頁、『富士ニュース』1964 年 10 月 20 日、11 月 10 日付。

52 各市町とも旧市町名を主張してまとまらなかったが、「富士山」の存在や「富士郡」、「富士地区」といった呼称の存在から最終的に「富士市」となった。市の事務所に関しても約 20 万坪円内まではしぼったものの、その後はやはり各市町が少しでも自市町よりの地点を提案し、最終的には吉原市の案が採用された（富士市市長公室企画課『岳南 2 市 1 町合併の記録』1967 年、51-53 頁参照）。

53 継続的事業費の各市町配分割合の算出は、①決算歳入規模、②決算歳入規模、③市町税の規模、④自主財源の内の一般財源の規模、⑤投資的経費の規模、⑥投資的経費の内の一般財源の規模の 6 項目の平均値を出し、さらにその過去 5 カ年の平均と 6 カ年の平均から配分率が計算されていた。その比率は吉原市（54.8%）、富士市（37.4%）、鷹岡町（7.8%）であった。（『岳南市民新聞』1966 年 7 月 26 日付）。

54 富士市『富士市史 20 年史』1986 年、46-60 頁参照。

55 『岳南市民新聞』、1966 年 7 月 22 日、23 日付。

56 富士市『富士市総合開発計画書（新都市建設計画書）』1966 年 9 月、8 頁参照。

57 東駿河湾工業用水道整備事業は東駿河湾上水道整備事業とセットとなっており、また事業の対象地区は吉原・富士・鷹岡地区だけでなく静岡・清水の静清地区も含んでいる（前掲『富士市総合開発計画書』参照。）

58 地元住民が公害を理由に反対し、県がコンビナート建設とならんで計画していた沼津市・三島市・駿東郡清水町の 2 市 1 町の合併も不成立に終わった。（前掲『静岡県史 通史編 6 近現代二』662-663 頁、850 頁参照）。

59 注 56 参照。

60 1968 年 5 月に吉原工場の東 1,500m に位置する約 48,000 坪の第二地区に工場を増築し、さらに 1972 年には第二地区西側隣接の 20,000 坪にも増設し、トランスミッション、ステアリング専門一貫工場として月産 14 万台の生産能力（1973 年当時）のほか、鍛造部門ではトランスミッション、ステアリング部品とクラ

（原文ママ）

ンクシャフト及びデフ・アクスル部品の一部を生産している。前掲『日産自動車社史 1964-1973』291 頁参照。

61 具体的な数字としては 1986 年時点で「湯沢平団地、289 戸、1077 人」、「広見団地、1856 戸、6239 人」、「富士見台団地、2294 戸、7433 人」であった（前掲『富士市史二十年史』282 頁参照）。

62 主要な道路として「旧道（吉原一大宮（甲州）」、「富士宮街道（吉原一大宮）」、「大月線（富士市青島一山梨県大月市、国道 139 号線）」がある。さらに 1982 年には「西富士道路（富士市伝法-富士宮市小泉）」も完成している。

63 田子の浦漁業組合は 6,000 円、岳浦漁業組合は 9,000 円の補助金を受けている。

64 前掲『富士市総合開発計画書（新都市建設計画書）』37 頁参照。

65 数字は、『農業センサス』1977 年版による。

66 片柳氏の研究では合併以後、1990 年代までの長期間における商業データの変遷から、合併直後には旧市町別に市街地が分散していたが、その二極構造の解消が都市計画場の課題として設定されて土地区画整理事業が進められ、新市街地の形成にいたったとある。さらに都市の郊外化とモータリゼーションの進行から大型店の郊外進出が進んだとある（片柳勉『前掲書』145-152 頁参照）。

67 富士市企画調整部広報広聴課編『富士市の統計』富士市、各年版参照。

68 「公害のない住みよい町づくり」を目標に、地域住民の健全な生活と、富士山を背景とした自然環境の維持を標榜した（前掲『富士市二十年史』876 頁参照）。

69 県衛生研究所が 1964 年から 3 カ年計画で富士南部地区の公害状況を調査したもの。

70 富士市域の公害問題に関しては、李玉良氏の「日本における紙・パルプ産業の展開と公害問題－静岡県富士市を中心に－」（1997 年）の研究が詳しい。

71 初めは、明治 22 年に富士製紙が汚水を潤井川に放流したことによる河水の汚染が起き、住民が補償請求を起こしている（前掲『富士市二十年史』948 頁参照）。

72 1968 年 12 月に施行され、富士地区は翌年の 3 月に指定地区となっている。



<sup>73</sup> 富士市鈴川の元吉原中学校の地点では12月の月平均0.122PPM、青島の富士保健所地点では11月の月平均が0.080PPM(海野庄三『前掲書』101-102頁参照)。

<sup>74</sup> 前掲『富士市二十年史』953頁参照。

<sup>75</sup> 1960年11月、県総合開発企画課は、吉原市議会議事堂に製紙関係者を集めて「吉原市、旧・富士市、富士宮市、鷹岡町、富士川町の計198事業場で一日に128万6,900トンの地下水を使用していることが調査で判明した。吉原市街地の地下には200~220万トンの地下水があるが、今日までの工業用水の使用量の増加率で振興するとすれば、地下水は近い将来必ず枯渇して、地盤沈下は免れないであろう」と警告を発した(前掲『富士市二十年史』867頁参照)。

<sup>76</sup> 富士川工業用水道の水源は富士郡芝川町月出島地先の中部電力(株)芝富発電所の放流水で、取水口で一日に875,577 $\text{m}^3$ を取水し、7,000mの距離をトンネルで導水し、そこから配水管によって、農業用として8割、工業用水として2割の割合で給水していた。総工費は10億2,000万円余りであった(前掲『富士市二十年史』871頁参照)。

<sup>77</sup> 静岡市、清水市、庵原郡を合わせた地区。

<sup>78</sup> 日本軽金属(株)蒲原工場所属の富士川第2発電所の放流水を水源とし、一日に141万トンを取水して岳南地区の172工場へ一日108万トン、静清庵地区の152工場へ一日に23万5,000トンを送水する計画であった。総工費は314億円(前掲『富士市二十年史』872頁参照)。

<sup>79</sup> 財政に関するデータ元について…合併以前のデータ:1966年度の決算書予算現額、合併直後のデータ:1968年~1970年の決算書予算現額の平均値、合併後期間をおいてのデータ:1974年~1976年の決算書予算現額の平均値、合併後の財政構造分析に使用したデータ:各年度の決算書決算額。

<sup>80</sup> 各市町の決算書を分析資料として採用したが、合併以前の2市1町に関しては合併前年の昭和40年以前の共通する決算書が見つからなかった。唯一、昭和41年度分は2市1町それぞれの決算書が見つかったため、合併以前の市町財政の数字はこれに依拠している。しかし、年度途中での合併であるため、決算額での比較はできなかった。そこで<合併以前の2市1町間、さらに合併以前と合併以降の比較・分析>に関しては、公平を期すために「予算現額」で統一しておこなうこととした。決算額とは完全には一致しないもののある程度の傾向を分析するには耐えられる数字であると思われる。合併後の財政の推移を分析する際にはより正確な傾向を見るため決算額による分析を行なっている。

<sup>81</sup> 自治省財政局『市町村別財政状況調』地方財務協会、各年版、自治省財務局指導課『屢次団体市町村財政指数表』地方財務協会、各年版参照。

(2004年京都大学大学院経済学研究科修士論文)

昭和期の市町村合併と地域経済・地方財政（富士）

参考資料 富士地域合併関連年表

	市の動き	国・県の動き	田子の浦港関連
1950年		国土総合開発法制定	
1951年	岳南排水路建設開始		
1952年	11月		地方港湾に指定される
1953年		「町村合併促進法」施行	
1956年		「新市町村建設促進法」施行	
1957年	3月 富士・吉原商工会議所による 合併促進の要望書		
1958年			田子の浦港第一期修築工事に着手
1959年	5月		旭化成工業（株）富士工場が 操業開始
1961年	2月	「第六次静岡県総合開発計画」策定	
	4月 金子吉原市長による公式申入書		
	8月		開港式挙行
1962年		「新産業都市建設促進法」施行	
1963年	8月 県知事公舎での合併促進のための 懇談会	東駿河湾地域が工業整備特別地域に 指定される	
	9月 第1回広域都市行政研究連絡協議会		
1964年	4月 富士川工業用水道完成		重要港湾に指定される
	7月	「工業整備特別地域整備促進法」 施行	
1965年	4月 岳南2市1町合併促進協議会発足	「市町村の合併の特例に関する法 律」施行	日本食品化工（株）富士工場設立
1966年	4月		出入国管理令による出入国港に 指定される
	5月		石油配分基地完成
	11月 合併により新・富士市成立		
1967年			チップヤードを大昭和製紙（株）が 設置
1968年		「大気汚染防止法」施行	
1969年			共同石油（株）が進出
1971年		「水質汚濁防止法」施行	